

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



“Los factores que afectaron el proceso del diseño de la política pública contra la violencia escolar en el Perú: aportes para el análisis y desafíos pendientes (2011-2018**)”**

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

AUTOR

Paolo Roberto Durand López

ASESOR

Eduardo Hernando Dargent Bocanegra

LIMA – PERÚ

2018

Resumen

En los últimos años el *bullying* y la violencia escolar se han empezado a visibilizar como problema social, principalmente debido a la presión mediática y como resultado de la incidencia de algunas organizaciones preocupadas por el tema. Esto ha tenido como resultado la promulgación de la Ley N° 29719 en el 2011, hito central a partir del cual se empiezan a generar nuevos dispositivos de política a fin de enfrentar el problema.

El objetivo de esta investigación es explicar los factores que afectaron y dificultaron el proceso de diseño de la política pública contra la violencia escolar en el Perú (2011–2018). Para ello, se analizan los tres principales dispositivos de política creados para combatir este problema: la Ley N° 29719 (2011), la “Estrategia Nacional Contra la Violencia Escolar” (2013) y los “Lineamientos para la Gestión de la Convivencia Escolar, la Prevención y la Atención de la Violencia Contra Niñas, Niños y Adolescentes” (2018). Se sostiene que la política y sus dispositivos presentan inconsistencias y debilidades que son explicados por tres factores principales: 1) la naturaleza compleja y multidimensional del problema, que afectó el proceso de estructuración del mismo; 2) la inestabilidad y los cambios en las gestiones ministeriales, que afectaron la continuidad y articulación de la política; 3) la escasa disponibilidad de información pertinente y confiable, que no permitió un diagnóstico inicial claro sobre la problemática.

Palabras clave: violencia escolar, *bullying*, convivencia escolar, política pública, problema público.

Abstract

During the last years, the bullying and the school violence have begun to be seen as a social problem, mainly due to the media pressure and as a result of the influence of some organizations worried about the subject. This has caused that Law No. 29719 “Law that promotes the coexistence without violence in the education institutions” was enacted in 2011; this is the central milestone from which new policy devices begin to be generated in order to face the problem.

The objective of this research is to explain the factors that affected and complicated the process of public policy design against the school violence in Peru between 2011 and 2018. For that purpose, the three central policy devices that were created to fight this problem are analyzed: Law No. 29719 (2011), the “National Strategy against the School Violence” (2013), the “Guidelines for the Management of School Coexistence, and the Prevention of and Attention to the Violence against Children and Adolescents” (2018). It is argued that policy and its central devices have inconsistencies and weaknesses that are explained by three main factors: 1) the complex and multi-dimensional nature of the problem that affected its structuring process; 2) the instability and changes in the ministerial administrations that affected the continuity and coordination of policy; 3) the poor availability of appropriate and reliable information which did not allow a clear initial diagnosis on the problems.

Key words: school violence, bullying, school coexistence, public policy, public problem.

ÍNDICE

	I ág.
Carátula	i
Resumen	ii
Índice	iii
Introducción	iv
CAPÍTULO 1: CONSIDERACIONES TEÓRICAS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS Y ENFOQUES PARA EL ANÁLISIS	11
1.1. La estructuración del problema	11
1.2. El proceso de elaboración de políticas públicas	12
1.3. El ciclo de las políticas públicas	14
1.4. Enfoques para el análisis: la racionalidad limitada y la lógica incrementalista de las políticas públicas	16
CAPÍTULO 2: LA POLÍTICA PÚBLICA CONTRA LA VIOLENCIA ESCOLAR 2011-2018	21
2.1. La creación de la Ley N° 29719 “Ley que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas” (2011) y su reglamentación (2012)	22
2.2. Diseño e implementación de la Estrategia Nacional Contra la Violencia Escolar “Paz Escolar” (2013)	29
2.3. Los Lineamientos para la Gestión de la Convivencia Escolar, la Prevención y la Atención de la Violencia Contra Niñas, Niños y Adolescentes (2018)	35
CAPÍTULO 3: LOS FACTORES QUE AFECTARON EL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA CONTRA LA VIOLENCIA ESCOLAR	41
3.1. La naturaleza del problema	41
3.1.1. La definición y delimitación del problema en cada dispositivo: bullying, violencia escolar o convivencia escolar	43
3.1.2. Los enfoques de la propuesta: medidas punitivas, mitigadoras y/o de atención y preventivas presentes en los dispositivos	46
3.2. Los cambios de gestión ministerial	57
3.3. Información y evidencia como base para el diseño y la toma de decisiones	74
Conclusiones	85
Bibliografía	92
Anexos	100

“Los factores que afectaron el proceso del diseño de la política pública contra la violencia escolar en el Perú: aportes para el análisis y desafíos pendientes (2011-2018)”

Introducción

En los últimos años se ha empezado a visibilizar como problema social el *bullying* y la violencia escolar, principalmente a raíz de la resonancia que han tenido en los medios las consecuencias de este tipo de prácticas en la vida de los menores que padecen las agresiones (depresión, impacto negativo en la autoestima, traumas psicológicos, lesiones físicas, suicidios). Sumada a la presión mediática, la incidencia de algunos organismos internacionales¹ y colectivos de la sociedad civil ha contribuido a colocar el tema en la agenda pública. Esto ha tenido como resultado la promulgación de la Ley N° 29719 “Ley que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas” (en adelante, la Ley) en el 2011 y la aprobación de su Reglamento en el 2012, la creación de la Estrategia Nacional Contra la Violencia Escolar “Paz Escolar” (en adelante, Estrategia “Paz Escolar”) en el 2013 y actualmente los “Lineamientos para la Gestión de la Convivencia Escolar, la Prevención y la Atención de la Violencia Contra Niñas, Niños y Adolescentes” (en adelante, Lineamientos de Convivencia Escolar), recientemente aprobados en mayo de 2018.

Si bien estos dispositivos son avances importantes para enfrentar esta problemática, surge la preocupación por el grado de coherencia y articulación que existe entre estos dispositivos, tanto desde la concepción que tienen sobre el problema como desde la naturaleza del tratamiento que conciben para combatirlo. Por ejemplo, la Estrategia “Paz Escolar” habla de violencia escolar en su

¹ Dos documentos a nivel internacional importantes en este sentido fueron el Informe Mundial Sobre Violencia (OMS, 2002) y el Estudio Sobre la Violencia Contra los Niños de Naciones Unidas (ONU 2006). Este último, señala que uno de los espacios donde se ejerce mucha violencia es la escuela y remarca que la violencia en las escuelas se expresa de diferentes maneras, una de ellas es bajo la forma del castigo físico; otra es el trato humillante que es ejercida por el docente hacia los estudiantes en aras de la disciplinar, que muchas veces desalienta a los estudiantes a seguir en la escuela. Otra forma de violencia es el hostigamiento sexual por parte de los docentes o el tema de la discriminación. El estudio pone en alerta a todos los Estados para que implementen políticas públicas y establece recomendaciones. Por ejemplo, que se establezcan sistemas para reportar estos casos y estrategias de coordinación. En ese sentido, la comunidad internacional también jugó un rol importante en el planteamiento del problema en la agenda pública.

concepción más amplia, mientras que la Ley se remite solo a la violencia entre escolares o *bullying* escolar que, desde la perspectiva de la Estrategia “Paz Escolar” es solo una forma más de violencia entre otras. Asimismo, en los Lineamientos de Convivencia Escolar se pone un mayor énfasis en la prevención, en contraste con la Ley que tiene un enfoque más bien punitivo, mientras que la Estrategia uno centrado en la mitigación del problema. Establecer con claridad la diferencia entre *bullying*, violencia escolar y convivencia escolar resulta un aspecto fundamental dado que la estructuración del problema y las posteriores estrategias y dispositivos para enfrentar el problema dependen de ello². Asimismo, la complejidad del problema se expresa también en la carencia de información y evidencia confiable sobre el mismo, lo cual resulta un factor crucial dentro de las políticas públicas para lograr un diseño que contemple estrategias y alternativas de solución pertinentes y eficaces a los problemas identificados; esto último solo será posible en tanto exista información disponible y confiable para elaborar un diagnóstico adecuado sobre el problema central. A partir de esto nos planteamos la pregunta central que guiará nuestra investigación: ¿Qué factores dificultaron el proceso del diseño de la política pública contra la violencia escolar en el Perú entre el 2011 y el 2018?

La hipótesis que se plantea es que la política y sus dispositivos centrales muestran inconsistencias y debilidades que son explicados por 3 factores principales, interrelacionados entre sí, que afectaron el proceso del diseño.

- a. El primer factor que afectó el proceso de diseño radica en la naturaleza del problema público. La violencia es un problema complejo debido a su multidimensionalidad y a las distintas variables con las que se intercepta. Esta complejidad se agrava cuando el problema tiende a normalizarse o a ser parte de la cotidianeidad de una sociedad, invisibilizándose,

² Entendemos el bullying o acoso escolar como toda forma de violencia (física o psicológica) ejercida entre estudiantes de manera continua, sistemática, intencional y que supone un desequilibrio de poder entre la víctima y su(s) victimario(s) (UNESCO 2013; Cáceres y Salazar 2013; Castro-Morales 2011). El concepto de violencia escolar, por su parte, es más amplio en tanto no se restringe solo a la relación violenta entre estudiantes, sino también la que se da entre adultos y estudiantes, e incluso en otros ambientes distintos pero relacionados a la escuela, lo cual complejiza un poco más el problema (Minedu 2013; Ortega 1998). Por su parte, la convivencia escolar no supone una situación exenta de conflictos, el concepto alude más bien a saber manejar los mismos (Carozzo, 2012). De esta manera, los conflictos que surgen en la interacción dentro del ámbito escolar no pueden ser obviados o invisibilizados puesto que un no abordaje o un inadecuado tratamiento del conflicto puede devenir en episodios de violencia escolar.

trivializándose y en algunas ocasiones justificándose como necesarias. En el ámbito escolar, el problema se vuelve delicado, donde la violencia muchas veces se “disfraza” de varias formas no reconocidas como tal (insultos, “bromas” discriminantes, disciplina, etc.), ni por los agresores ni por las víctimas, y donde el factor subjetivo también entra a tallar. Consideramos que esta complejidad que caracteriza la naturaleza del problema explica, en parte, que los dispositivos en su diseño sean inconsistentes e incongruentes, es decir, que no se tenga una visión compartida de las soluciones, estrategias o enfoques, o que estos hayan variado en el tiempo entre gestiones ministeriales. Esta dificultad, producto de la naturaleza del problema, se reflejará tanto en la estructuración del problema público (si se habla de *bullying*, violencia escolar o convivencia escolar) como en idoneidad y viabilidad de las alternativas de solución propuestas en los dispositivos (alternativas que además se pueden categorizar como punitivas, mitigativas o preventivas)³.

- b. El segundo factor que afectó el proceso de diseño fue la inestabilidad política y los cambios constantes de gestión dentro del Ministerio de Educación, lo que afectó la continuidad y articulación de la política, pero que a su vez permitió mejoras bajo la forma de ajustes incrementales. El diseño y desarrollo de los dispositivos estudiados dependió de la autoridad de turno, con lo cual, el apoyo y la decisión política de estas gestiones jugaron un rol importante en la creación, desarticulación o continuidad de las líneas de acción propuestas en los dispositivos, generándose rupturas y a veces ajustes graduales en la política. Como señalamos, este punto está vinculado al primer factor, puesto que el énfasis o la prioridad dada por la nueva gestión y la decisión de continuidad se justificará en base a un entendimiento diferente del problema, lo que supondrá una nueva estructuración del mismo.

³ Para el caso tratado, mientras que la Ley N° 29719 se enfoca solo en el acoso entre escolares (*bullying*), la Estrategia Nacional “Paz Escolar” entiende el problema a partir del paraguas de la violencia escolar en general, en donde el *bullying* es solo una forma más de violencia entre otras y no solo del tipo físico. El entendimiento del problema resulta fundamental para establecer las respuestas al problema, de ahí que la naturaleza de los mecanismos que se decanten de la Ley sea de tipo punitivo antes que preventivo. Por otro lado, la Estrategia Nacional “Paz Escolar” desde su diseño tuvo una naturaleza más de tipo mitigativo que de prevención, es decir, de atención a la violencia en las escuelas en el corto y mediano plazo; mientras que los Lineamientos de Convivencia Escolar apuntan más al mediano y largo plazo, en donde se distingue un tratamiento que prioriza el componente de prevención del problema, tratando de trabajar paralelamente la mitigación y la atención de los casos de violencia presentados.

Esto llevará a evaluar los mecanismos diseñados en los dispositivos para enfrentar el problema, de lo cual dependerá su continuidad y sostenibilidad en el tiempo. También dependerá de que el tema calce dentro de las prioridades de la gestión entrante, dado que no hay una cultura de continuidad, sino de rehacer o desentenderse de las iniciativas de la gestión anterior.

- c. El tercer y último factor central que afectó el diseño fue la disponibilidad de información y evidencia sobre el tema, así como su uso. Sostenemos que las debilidades y dificultades presentes en el diseño de la política contra la violencia escolar están relacionadas a la escasa información pertinente y confiable disponible, lo que no permitió un diagnóstico inicial claro sobre la problemática de la violencia escolar y tampoco establecer rutas de solución eficaces. El ya mencionado carácter complejo y delicado de la problemática, así como la naturalización de la violencia en general dentro de las escuelas ha hecho más difícil aún la tarea de obtener evidencia confiable sobre las causas, los niveles de incidencia, frecuencia, tipos y características de la violencia escolar.

Sobre la base de estas hipótesis, buscamos responder específicamente ¿cuáles han sido los principales dispositivos de política diseñados para combatir la violencia escolar y en qué consisten?, ¿de qué manera afectó la naturaleza del problema al proceso de diseño de la política pública?, ¿cómo se ha estructurado el problema desde ellos para combatir el problema?, ¿de qué manera dialogan o se articulan estos dispositivos?, ¿qué elementos han afectado la articulación de los dispositivos y la continuidad de la política?, ¿cómo influyó el uso y disponibilidad de información y evidencia para el diseño?, ¿el diseño de la política y la estructuración del problema respondieron a evidencia e información confiable?.

En consecuencia, la presente investigación centra su atención en el análisis de los factores que afectaron el proceso de diseño de la política pública en torno a la violencia escolar en el Perú, dentro del cual se pondrá énfasis en tres hitos relacionados con los dispositivos centrales de política pública diseñados entre los años 2011 y 2018: la Ley N° 29719, la Estrategia “Paz Escolar” y los Lineamientos de Convivencia Escolar.

A partir del análisis de estos dispositivos, y de su interrelación, se busca dar cuenta de las dificultades que ha presentado el diseño de la política pública contra la violencia escolar durante la etapa comprendida entre el 2011 y el 2018 y aproximarnos, con ello, a una mejor comprensión de la política y el trayecto que ha tenido para su establecimiento y configuración a la fecha en el Perú.

Para ello, este trabajo se basó en una metodología de investigación de tipo cualitativa, centrada en la realización y análisis de entrevistas semiestructuradas⁴ (Ver Anexo 1: Lista de entrevistados). Previamente se identificó a los principales actores y se elaboraron guías de entrevista de acuerdo a cada perfil y de acuerdo a la información que se requería extraer.

Asimismo, se realizó un análisis de los documentos que plasman las políticas y la normatividad vigente. Complementariamente se utilizaron fuentes académicas para revisar el marco teórico aplicado a la investigación y el estado de la cuestión. La revisión bibliográfica fue muy importante para llegar con insumos y conocimiento previo a las entrevistas, lo que permitió complementar y cruzar información (triangulación) permitiendo darle mayor rigurosidad a la investigación.

La importancia de tratar este problema radica en que está estrechamente vinculado a la afectación de los derechos del niño y adolescente comprendidos en los distintos convenios y tratados que el Perú ha suscrito a nivel internacional; sin embargo, no ha recibido la atención suficiente desde el Estado para menguar sus efectos. La política pública contra la violencia escolar, además, constituye un tema de interés emergente y actual que enfrenta diversas dificultades dada su complejidad y dada la lógica bajo la que opera el ciclo de las políticas públicas, proceso aparentemente desordenado, principalmente en la manera cómo van apareciendo los dispositivos que formalizan y plasman el desarrollo de la política pública en el tiempo (Subirats,

⁴ La realización de estas entrevistas siguió los protocolos establecidos por la universidad y la Escuela de Gobierno, como el protocolo de consentimiento informado, que garantiza la confidencialidad de lo vertido en las entrevistas durante y al final del proceso de investigación. Este procedimiento consiste en que el investigador, antes de realizar la entrevista, solicita permiso, al entrevistado para utilizar con fines académicos lo vertido en la conversación. En caso el entrevistado autorice que sus opiniones puedan ser utilizadas en la investigación, firmará un documento que expresa tal consentimiento.

Knocpfel, Larrue y Varone 2012). De ahí la importancia de realizar un análisis del proceso de diseño de la política pública contra la violencia escolar, dadas las repercusiones de este problema para la convivencia ciudadana y la cultura de paz en nuestra sociedad, las cuales deben ser promovidas precisamente y principalmente desde la esfera pública.

Esto sobre todo porque, a pesar que existe bibliografía respecto al tema, la mayoría de publicaciones encontradas para el caso peruano tienen otra naturaleza y no van por la línea del análisis del diseño de la política, tal como se plantea en este trabajo. Así, las investigaciones encontradas fueron elaboradas bajo un enfoque de salud y pertenecen principalmente a revistas del área médica (Krauskopf 2006; Oliveros y Barrientos 2007; Oliveros et al. 2008; Amemiya, Oliveros y Barrientos 2009; Romani y Gutiérrez 2010; Uribe y Pebes 2014); también figuran en revistas de psicología (Castro-Morales 2011; García et al 2011; Varela et al 2013; Ugarte 2016). Estos textos se centran en explicar la prevalencia del fenómeno y en dar cuenta de la severidad y gravedad del problema, muchos de ellos a partir de estudios de caso (Merino et al 2011). Asimismo, se encuentra que la mayoría de estas publicaciones, se restringen al *bullying*, más que a la violencia escolar en general. En ellos, se busca explicar el *bullying*, indagando sobre los factores asociados al fenómeno, las condiciones que favorecen su prevalencia y su intervención en las escuelas (Candappa y Oliver 2007; Hymel y Swearer 2015; Carrera et al. 2011; Smith, Cousins y Stewart 2005; Milsom y Gallo 2006; Swearer et al. 2010). En resumen, los estudios encontrados han centrado su atención en el análisis de los factores que generan el *bullying* y las consecuencias de este tipo de prácticas. Estos esfuerzos resultan fundamentales como insumos descriptivos y diagnósticos del *bullying* en el Perú, y que posiblemente han servido para visibilizar el problema en la agenda pública, sin embargo, no son estudios que analicen la política en sí misma. La presente investigación pretende aportar en este sentido.

Este trabajo está dividido en cuatro partes. Tras un primer capítulo teórico, en el segundo se describe la política pública contra la violencia escolar existente en el Perú, que se expresa principalmente en los 3 grandes dispositivos mencionados anteriormente: la Ley N° 29719, la Estrategia “Paz Escolar” y los Lineamientos de Convivencia Escolar. En el tercer capítulo se analizan los factores que afectaron el

diseño de estos tres dispositivos de la política pública contra la violencia escolar, poniendo énfasis en las dificultades señaladas como parte de nuestra hipótesis. Finalmente, se presentan conclusiones y recomendaciones en función a los hallazgos del análisis realizado.



Capítulo 1

Consideraciones teóricas sobre políticas públicas y enfoques para el análisis

1.1. La estructuración del problema

Es importante empezar remarcando el hecho de que un problema público no es lo mismo que un problema social, lo cual exige describir a qué nos referimos con problema social y marcar la distinción con un problema público. Desde su aparición, los problemas sociales no tienen existencia por sí mismos, sino que son producto de un proceso de definición colectiva que ocurre cuando un número significativo de personas consideran ciertas situaciones sociales como no deseadas y tienen el suficiente poder como para transmitir esa percepción a otros sectores (Blumer 1971).

De esta idea se desprende que los problemas son realidades no deseadas construidas socialmente: “un problema social existe principalmente en los términos que es definido y concebido en una sociedad” y, por tanto, esta “definición social le da al problema social su naturaleza” (Blumer 1971: 300). Efectivamente, estas construcciones sociales son de suma importancia al momento de adquirir el estatus de problema público, pues la búsqueda de una alternativa de solución efectiva demanda necesariamente una correcta estructuración de dicho problema. Y es precisamente la búsqueda de una solución del problema social, por parte de los agentes político-administrativos, lo que constituye a dicha realidad como un problema público. Esto implica que los problemas tienen un amplio margen de subjetividad y la necesidad de una agregación de percepciones e intereses de distintos actores, lo que refuerza la idea de que los problemas son construcciones sociales. No solo eso, un aspecto muy importante de la definición de Blumer radica en lo señalado sobre la configuración de la naturaleza del problema a partir de la construcción social del mismo. Este último punto es central para el análisis que realizamos acerca de la dificultad que representó, dentro del proceso de diseño, la naturaleza compleja de la violencia, como veremos más adelante.

En ese sentido, la estructuración de un problema resulta una tarea compleja, debido a la necesidad de agregar intereses que muchas veces son diversos y hasta antagónicos, para lo cual se crean estructuras institucionales que se encargan de ello. Caldera (2005), comenta que los problemas públicos existen ya que la sociedad que los padece y los actores significativos, como las organizaciones sociales y organismos políticos, manifiestan su existencia. Pero la percepción de cada uno de estos actores varía en torno a las causas y naturaleza de los problemas públicos, así como a la forma que deberán tomar las soluciones planteadas⁵.

1.2. El proceso de elaboración de políticas públicas

De acuerdo a Subirats et al, “toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Representa pues la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable” (Subirats et al 2012: 35). La respuesta del sistema político en mención supone que previamente se ha tomado una decisión respecto al problema; actuar es tomar decisiones.

La toma de decisión por parte de los agentes estatales es un elemento clave sin el cual no podría entenderse el proceso de elaboración de políticas públicas; de ahí la importancia que le han dado diversos autores. Por ejemplo, Meny y Thoenig hablan de la decisión pública como este proceso de intervención del estado, definiendo el problema, buscando y determinando la solución y definiendo finalmente si el estado debe intervenir o no o cuál es el nivel de intervención que tendrá. El Estado forma parte de la definición o estructuración del problema, de la estructuración de la solución o la definición de la solución o

⁵ Cabe precisar que, si bien resulta central una adecuada estructuración del problema para una mayor eficacia de las políticas públicas diseñadas, existen situaciones que están fuera del alcance que también influyen en la consistencia de las políticas. La continuidad de las políticas se ve determinada muchas veces por la decisión política discrecional o la coyuntura de turno, lo cual podría ser también un elemento explicativo del trayecto seguido por una política pública, como podrá verse en el presente caso estudiado. De esto último se deriva el hecho de que en la gestión pública no está garantizada la estabilidad y continuidad de las condiciones que propiciaron que un dispositivo emergiera, las prioridades pueden cambiar de una gestión a otra, lo cual afecta de manera importante la continuidad, coherencia y consistencia de la política en el tiempo.

de la selección de alternativas y la posibilidad de identificar si es que el Estado debe intervenir o no. Incluso señalan que en el ámbito de la gestión pública todo concurre a la revaloración, cuando no a la sacralización, de la toma de decisiones. Esto se plasma concretamente en la Constitución o el organigrama de las instituciones estatales que precisan, a veces detalladamente, quién tiene derecho a firmar las decisiones bajo la forma de oficios, directivas, decretos, etc. sin los cuales sería imposible formalizar las decisiones (Meny y Thoenig 1992). Asimismo, señalan que la “no decisión” es también una decisión, por más paradójico y contradictorio que parezca, también existe:

Una *no decisión* encubre un conjunto de actividades que sirven para sostener la movilización de valores, procedimientos, ritos y actores, con el fin de legitimar la no acción de una autoridad pública. Todo sucede como si esta decidiera no decidir, o más concretamente, como si decidiera enterrar el problema. Su poder, en efecto, no se manifiesta solo en el hecho de resolver los problemas por medio de la acción positiva. Adopta, igualmente, la actitud de esquivar el cambio (Meny y Thoenig 1992: 138).

Asimismo, Subirats et al consideran que “las políticas públicas constituyen una respuesta a un problema público determinado, que refleja un problema social que se ha articulado a través de mediadores (por ejemplo, medios de comunicación, nuevos movimientos sociales, partidos políticos y/o grupos de interés) para debatirse posteriormente en el proceso democrático de toma de decisiones” (Subirats et al 2012: 36). Un punto importante que resaltar de esta definición es la consideración del problema como una construcción social y política, puesto que en su configuración y estructuración participarán diversos actores, cada uno con percepciones distintas del mismo y con intereses que podrán ser afines o contrapuestos, unos con otros. El resultado dependerá, asimismo, de los recursos con que cuente cada uno para posicionar su visión sobre el problema y de las alianzas que se generen dentro de un marco institucional específico. Por ello, la respuesta al problema, una política pública, siempre se dará en el marco de un ejercicio argumentativo, con posiciones y visiones sesgadas, y en el cual siempre habrá ganadores y perdedores.

Sin embargo, Subirats señala que hay que tener cuidado en el análisis de políticas en concebir la existencia de lo que llama un “Estado-ventanilla” que responde de manera automática a todas las demandas sociales de la ciudadanía; el Estado no siempre responde de manera igualitaria a todas las demandas, pues dentro del aparato y organización estatal existen también intereses y percepciones sesgadas de los problemas. Por ello, no todas las demandas sociales se convierten en políticas públicas, existen ciertas condiciones que hacen que puedan hacerlo, pero esto no siempre se da.

Lindblom (1991) también considera la decisión como un elemento clave, sin embargo, pone énfasis en el proceso, en donde la decisión es cada acción del Estado sobre el problema. Lindblom señala que no es un problema de una sola decisión, es un proceso de elaboración complejo donde intervienen múltiples actores. En la misma línea, para Subirats, más que un hecho puntual lo que se da es un proceso decisional, en donde intervienen múltiples actores con diversos intereses y bajo contextos complejos. Son estos actores y este proceso los que definen los fines y las estrategias de intervención estatal para hacer frente a un problema público determinado. Más concretamente, Subirats et al definen política pública como:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (Subirats et al 2012: 38).

1.3. El ciclo de las políticas públicas

Asimismo, la definición de políticas públicas no se agota en el proceso decisional, supone también el proceso de puesta en marcha de las alternativas adoptadas.

De aquí que su estudio se base muchas veces en el análisis del ciclo de la política pública, dentro del cual se pueden distinguir algunas fases: (re)surgimiento de un problema, percepción de los problemas privados y públicos, inclusión en la agenda gubernamental, formulación de alternativas, decisión, implementación de los planes de acción y evaluación de los efectos de la política pública (Subirats et al 2012: 45).

Sin embargo, Lindblom añade algo importante. Esta forma de dividir por fases el proceso de la política pública no debe ser aplicada rígidamente. Resulta útil bajo fines analíticos, pero en la realidad las políticas públicas no se desarrollan a través de una sucesión ordenada de fases lógicas y perfectamente delimitadas. El proceso de elaboración de políticas públicas no es un proceso claro, ordenado y racional, no siempre las partes del proceso siguen una concatenación lógica. Lo que aparece es una confusión permanente de fases, límites e interrelaciones entre políticas, lo cual añade mayor complejidad aún al proceso (Lindblom, 1991). Meny y Thoenig son bastante claros al respecto cuando señalan que:

Una característica del proceso de decisión reside en el encadenamiento de las actividades. En efecto, durante el proceso, no solo entran y salen de escena numerosos actores –ministros, parlamentarios, altos funcionarios de los gabinetes ministeriales y de las administraciones, *lobbystas*– sino que el progreso mismo del proceso no es necesariamente lineal. El análisis del problema no precede necesariamente a la formulación de soluciones; la puede seguir. El examen o análisis del problema puede quedar paralizado en el camino. Otro problema distinto sustituye el problema de partida, o bien emerge durante el proceso, ligado poco o mucho al problema inicial. La agenda se transforma, se extiende o se contrae [...] En resumen, la fase de formulación puede revestir aspectos en apariencia desordenados, diluidos en el tiempo y no lineales (Meny y Thoenig 1992: 137).

Hasta aquí hemos señalado lo referente a las políticas públicas. El otro lado de la moneda es la gestión pública; mientras que el proceso de elaboración de política pública se entiende desde una perspectiva macro, donde se toman decisiones macro, la gestión se concentra en el set de decisiones a nivel micro, donde se amplifica y ramifica cada gran decisión. La gestión se ocupa de las

decisiones que hagan operativa la decisión de enfrentar un problema determinado mediante una estrategia seleccionada en lo macro. En consecuencia, la gestión y el proceso de elaboración de las políticas públicas son los dos lados de la misma moneda, en donde la moneda es la resolución del problema público identificado. Una observación importante a lo señalado es que, si bien la gestión pública hace referencia a micro procesos de decisión y al lado más operativo y técnico, esto no significa que dichos micro procesos no tengan también un componente político, en ellos también está presente la negociación para lograr acuerdos y es necesaria la coordinación intra e interinstitucional. Carlos Alza es quien hace esta analogía de las dos caras de una misma moneda y señala lo siguiente al respecto:

Afirmo que, la “decisión pública” es una moneda que gira permanentemente sobre su eje, no es estática y no podrá serlo pues forma parte de procesos políticos complejos. Una moneda a la que se puede mirar desde sus dos lados. Se trata de miradas (enfoques) distintas. Mirarla desde un lado, desde las grandes decisiones del gobierno para decidir qué problemas merecen su atención, qué situaciones merecen convertirse en problemas públicos por resolver, constituye el enfoque de políticas [...] Mirar el otro lado de la moneda nos conduce a leer la decisión pública desde la gestión pública [...] Esta vez se observa la micro política de la decisión, el sistema operativo, la rutina de funcionamiento del sistema productivo [...] Se trata pues, de dos miradas absolutamente complementarias y necesarias para la obtención de resultados valiosos para el ciudadano (Alza 2012: 221-222).

1.4. Enfoques para el análisis: la racionalidad limitada y la lógica incrementalista de las políticas públicas

Para Meny y Thoenig (1992) en el proceso de las políticas públicas no existe una racionalidad absoluta, sino más bien limitada. Esto fundamentalmente porque no existe un criterio objetivo accesible a quien debe decidir, las preferencias son ambiguas y el decisor no conoce todas las alternativas posibles de solución; es más, dentro de las decisiones que se toman muchas veces interviene la intuición de quien está tomando la decisión. La racionalidad absoluta se tropieza con una

realidad distinta, dado que las obligaciones administrativas dependen de diversos factores. En esta misma línea, Forrester (1984) sostiene que la posición racional exhaustiva se abstrae del mundo real dado que asume que los decisores tienen:

- Un problema definido
- Una gama completa de alternativas a tomar en consideración
- Una información básica completa
- Información completa sobre las consecuencias de cada alternativa
- Información acerca de los valores y preferencias de los ciudadanos
- Todo el tiempo, la capacidad y los recursos

Esta racionalidad es exhaustiva precisamente porque busca tener una comprensión sistémica y totalizadora del problema, sin embargo pierde de vista que esta empresa es prácticamente irrealizable pues el decisor no tiene acceso y disposición a toda la información completa, a todas las alternativas y las consecuencias de las mismas para poder tomar la decisión óptima, y si la tuviera no tendría capacidad de absorber y comprender toda esa información; tampoco cuenta con todos los recursos, capacidades y tiempo disponible infinitamente, esto sin contar con que en los procesos decisorios intervienen múltiples actores, cada uno con valoraciones, entendimientos e interpretaciones distintas del problema y las soluciones y, en ese sentido, “el escenario para la toma de decisiones en un mundo pluralista se vuelve más complejo” (Forrester 1984: 329). En otras palabras, el enfoque racional exhaustivo deja de lado la complejidad de la realidad y por ello constituye un modelo simplificado de la misma.

En contraste, el enfoque de la racionalidad limitada –que surge a partir de la crítica al modelo racional exhaustivo– es consciente de esta complejidad y por ello no aspira ni busca la solución “óptima” sino la más satisfactoria, teniendo en ese sentido un carácter más pragmático. Por ello, la posición satisfactoria es más “realista” que la alternativa optimizadora. Sin embargo, Forrester advierte también que es importante el conocimiento y comprensión de la situación

específica para que la posición satisfactoria se traduzca en estrategias apropiadas que den solución a problemas específicos: “lo que es práctico y racional en una situación depende, en parte, de la estructura de esa situación. De ahí que el análisis de la situación en la que se toman las decisiones sea fundamental para la elección u orientación de la acción en esa situación. La comprensión de una situación específica es esencial para actuar racional e inteligentemente en esa situación” (Forrester 1984: 323).

Y es que lo que se da en la realidad es que los funcionarios a cargo de la toma de decisiones realizan una “búsqueda limitada de opciones dentro de parámetros familiares ya experimentados, seleccionando la primera opción que encuentre satisfactoria. No examina todas las alternativas posibles ni continúa buscando la que resulte óptima.” (Charles Perrow citado por Forrester 1984: 319). Estas y otras ventajas del modelo incremental Lindblom las resume de la siguiente manera:

En primer lugar, el conocimiento de las consecuencias pasadas de los pasos de una política permite al decisor prever las consecuencias probables de pasos posteriores similares. En segundo lugar, no necesita intentar grandes saltos hacia sus objetivos, cosa que le exigiría predicciones más allá de su conocimiento y del de cualquier otro, porque no espera que su política sea la resolución final de un problema. Su decisión solo es un paso, que si tiene éxito puede ser seguido rápidamente por otro. Tercero, es capaz de comprobar sus predicciones previas al dar el siguiente paso. Por último, con frecuencia puede poner remedio con bastante rapidez a un error pasado –con mayor rapidez que si la política avanzara en trancos más drásticos y espaciados en el tiempo (Lindblom 2007: 220).

Portocarrero y Romero reafirmará lo señalado por Lindblom:

El modelo incrementalista es un enfoque más bien descriptivo, en el que la toma de decisiones ocurre a través de un sucesivo y limitado número de comparaciones, gracias a lo cual se reduce el número de alternativas. En efecto, en lugar de considerar todas las alternativas posibles, se toman en cuenta solo aquellas que difieren en pequeños grados de las políticas existentes. Al proceder

de esta manera, el modelo soluciona el problema de la separación entre los hechos y los valores, pues al decidir por medio de un sucesivo y limitado número de comparaciones hace posible el análisis simultáneo de hechos y valores, y de medios y fines; en suma, la elección entre valores y políticas (Portocarrero y Romero 2000: 159).

Inclusive Meny y Thoenig (1992) sostienen que la agenda se transforma, se contrae, se extiende y van apareciendo nuevas opciones, frente a lo cual no sería técnico que a cada opción que surja, y como consecuencia de la evaluación, se determine una nueva política. Entonces concluimos que el proceso de implementación de las políticas públicas se dan dentro de un marco caracterizado por la existencia de reajustes constantes, dispersión de acciones y mecanismos elaborados con poca base de información, es decir, elaborados bajo condiciones de racionalidad limitada, de manera incremental, la mayor de las veces dentro de una anarquía organizada (Forrester 2007; Lindblom 2007, Meny y Thoenig 1992) que determinan la manera en que van apareciendo los dispositivos que formalizan y plasman el desarrollo de la política pública en el tiempo.

De ahí que en el proceso de elaboración de políticas públicas el margen discrecional del decisor y el componente político jueguen un rol importante. Lindblom (1991) pone mucho énfasis sobre este último punto señalando que, dado que la elaboración de políticas públicas analíticamente es inevitablemente limitada, esta debe dejar espacio a la política.

Finalmente, si bien las políticas públicas no tienen un carácter mecánico y lineal, sino que, por el contrario, el proceso de políticas en la práctica se produce generalmente de una manera desordenada y muchas veces caótica, se requiere al menos una coherencia intencional: “una política pública que quiera implementarse, presupone una cierta base conceptual de partida. De alguna manera parte de ‘una teoría de cambio social’ que se tratará de aplicar para resolver el problema público en cuestión. Se supone asimismo que las decisiones y las actividades que se lleven a cabo estén relacionadas entre sí” (Subirats et al 2012: 41).

Esta complejidad, inherente a la configuración de los problemas públicos, atraviesa las fases del ciclo de las políticas públicas, incluyendo el diseño mismo. Por ello, el enfoque incrementalista de las políticas públicas resulta pertinente para entender el proceso y las deficiencias presentadas en el diseño de la política contra la violencia escolar en el Perú sin perder de vista la naturaleza y la lógica bajo la cual se van construyendo las estrategias y alternativas de solución a los problemas identificados sin caer en la fatalidad (Meny y Thoenig 1992; Forester 1984; Lindblom 1991, 2007).



Capítulo 2

La política pública contra la violencia escolar 2011-2018

A nivel normativo, el hecho más importante respecto de la política pública contra la violencia escolar en el Perú fue la creación y promulgación de la Ley N° 29719 “Ley que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas” en junio del año 2011. Con algo de retraso, un año más tarde se aprobaría su Reglamento y con ello el marco sobre el cual alinear y configurar el diseño e implementación de dispositivos para combatir el problema. En el marco de esta Ley, además, se asignan competencias y responsabilidades a nivel estatal, siendo el Minedu la instancia encargada de velar por el diseño e implementación de las acciones⁶. A raíz de este hito, en el año 2013 se crea la Estrategia Nacional Contra la Violencia Escolar “Paz Escolar” bajo la gestión de la Ministra de Educación Patricia Salas, la cual tiene vigencia hasta el 2015, año en que es revisada y desactivada por la gestión de Jaime Saavedra. Bajo esta nueva gestión, además, se instaura ese mismo año un nuevo ROF, que modifica el que se mantenía vigente desde el 2012, lo que supone también modificaciones en cuanto a las dependencias responsables de atender y gestionar violencia escolar al interior del Minedu. Desde el 2015, los nuevos responsables del tema de la violencia escolar empiezan a diseñar los Lineamientos de Convivencia Escolar, dispositivo que contiene un enfoque distinto a los que sustentan la Ley y la Estrategia “Paz Escolar”. Sin embargo, cuando estuvieron listos estos lineamientos, luego de una etapa de consenso y consulta para su elaboración, los cambios de gestión impidieron su aprobación (primero con la llegada de Marilú Martens y luego con la designación de Idel Vexler). No fue sino hasta el 2018, y ya bajo la nueva gestión del Ministro Daniel Alfaro, que se aprobaron los Lineamientos para la Gestión de la Convivencia Escolar, la Prevención y la Atención de la Violencia Contra Niñas, Niños y Adolescentes.

⁶ De acuerdo a lo estipulado en el inciso 1 del artículo 5° de la mencionada Ley, el Ministerio, entre otras cosas, tiene la obligación de: “elaborar una directiva, clara y precisa, orientada a diagnosticar, prevenir, evitar, sancionar y erradicar la violencia, el hostigamiento y la intimidación entre alumnos, de modo que sea entendida por todos los miembros de la institución educativa”

Durante todo este trayecto, desde el 2011 hasta el 2018, se produjeron 5 cambios de ministros y 2 cambios de ROF (que pudieron ser 3 dado que la gestión de Vexler estuvo trabajando en ello, pero su salida impidió su concreción), que tuvieron impacto en el desarrollo de la política pública contra la violencia escolar, como se verá más adelante cuando se analicen los dispositivos creados a partir de la Ley. Esto evidencia la inestabilidad que afectó la toma de decisiones y por ende el curso de los dispositivos de política, que no avanzaron mucho más allá de su diseño, dadas las limitaciones de tiempo para su adecuada implementación producto de los vaivenes y cambios a nivel político.

A continuación, se describen los tres principales dispositivos de política existentes a nivel de su diseño, a saber, la Ley N° 29719 y su reglamento, la Estrategia Nacional Contra la Violencia Escolar y los Lineamientos para la Gestión de la Convivencia Escolar, la Prevención y la Atención de la Violencia Contra Niñas, Niños y Adolescentes.

2.1. La creación de la Ley 29719⁷ “Ley que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas” y su reglamentación

El trayecto que siguió la creación de la Ley N° 29719 estuvo marcado por esfuerzos puntuales que posibilitaron su formulación y posterior aprobación. El principal actor que impulsó desde la sociedad civil la necesidad de una normativa que regule los casos de violencia en las escuelas fue el Observatorio Sobre la Violencia y la Convivencia en la Escuela. Esta organización, bajo el liderazgo de Julio Carozzo, generó incidencia en los actores políticos, siendo uno de ellos el congresista Yhonny Lescano, quien se interesó por el tema y mantuvo reuniones con los integrantes del Observatorio y otras instituciones vinculadas al tema. Si bien no fue el único congresista que empezó a trabajar un proyecto de ley, su propuesta fue la que al final prosperó. Asimismo, junto al observatorio, el otro actor que realizó trabajo de incidencia para

⁷ Aprobado mediante DS N° 010-2012-ED.

implementar dispositivos de política pública para combatir el *bullying* y la violencia escolar fue el Colegio de Psicólogos, el cual generó espacios de discusión para plantear sus propuestas con actores clave en la toma de decisiones y de esa manera sean adoptadas en los instrumentos de política. Sin embargo, este gremio tenía también como interés el ampliar las posibilidades de trabajo para sus miembros, a partir de incorporar la necesidad de psicólogos en cada escuela:

Quienes posicionaron el tema antes de la Ley fue el colegio de psicólogos, había una agenda interna del colegio de psicólogos de posicionar profesionales en el campo educativo. Por eso, este artículo de la Ley de un psicólogo encargado en cada IE a nivel nacional tiene sentido y tiene que ver con esto. Quienes estaban detrás eran ellos, insertaban en la agenda este tema para así asegurarse trabajo. El sector educación no estaba de acuerdo con esa ley, (cuando hizo el informe sobre esa ley) no tenía el aval del Minedu cuando pidieron opinión técnica. Y segundo, que la evidencia internacional te muestra que el enfoque en el tema de violencia debe ser multidisciplinario (Entrevista a Rafael Miranda, ex Especialista de Convivencia Escolar – Minedu. 26/11/2014).

Los esfuerzos por establecer una normativa regulatoria al respecto no estuvieron exentos de debate y divergencias sobre la ruta ideal que debía seguirse y sobre los mecanismos a través de los cuales esto se lograría. Como señala Carozzo:

Dos ante proyectos de ley se habían presentado casi simultáneamente con el del congresista Yonhy Lescano y de la congresista Alda Lazo Segunda Vice Presidente del Congreso de la República en esos momentos. Uno de los dos ante proyectos iniciales proponía añadir a la Ley General de Educación algunos artículos que reconocieran la existencia del *bullying* y regularan su manifestación en las instituciones educativas, lo que a nuestro parecer le restaba importancia al problema del *bullying* dentro del escenario educativo y, también, limitaba la proyección profesional de los psicólogos en el trabajo en las escuelas

como especialistas del comportamiento humano. Como veremos, la Ley 29719 hace justicia a la importancia que los profesionales de la psicología tienen en el trabajo de las instituciones educativas (Carozzo 2014: 13)

A pesar de esto, Carozzo es muy crítico sobre cómo se llevó a cabo el proceso de elaboración de la Ley, remarcando que en el mismo el protagonismo lo tuvieron los asesores legales del Congreso y no tanto los profesionales de educación, ciencias sociales y psicología, especialidades más vinculadas al tema. Sobre los asesores legales del Congreso de la República señala lo siguiente:

La Ley es precedida por un pronunciamiento que nosotros (el Observatorio Sobre la Violencia y la Convivencia en la Escuela) emitimos cuyo texto se lo hice llegar a la totalidad de congresistas, eso fue en el 2010, de los cuales solo recibí respuesta de Yhonny Lescano, casi de inmediato, Lescano me dijo que le había interesado el tema y me propuso presentar un proyecto de ley. Le dije que me parecía bien y es así como coordinamos todos los detalles para la elaboración de este proyecto, que en buena cuenta no lo hicieron Yhonny Lescano ni el Observatorio, sino sus asesores abogados, yo conversé con dos de ellos, y obviamente para mí ya eso fue una profunda debilidad, esos señores no sabían nada de *bullying*. Serán muy expertos en elaboración de técnicas legislativas, cómo se diseña una ley, pero la ley no solamente es prohibir o permitir y castigar sino que es analizar un problema social para darle algún alcance de regulación, pero de todas maneras se estaba haciendo algo (Entrevista a Julio Carozzo, Presidente del Observatorio Sobre la Violencia y la Convivencia en la Escuela).

Bajo todas estas condiciones, finalmente, la Ley 29719 o mal llamada “Ley Antibullying” fue promulgada en el mes de junio del año 2011⁸ como se mencionó líneas arriba. Esta ley cuenta en total con 13 artículos y 2 disposiciones transitorias y surgió como una respuesta política, dada la

⁸ Fue promulgada a finales del gobierno de Alan García, y en palabras de Carozzo, García apresuró la aprobación de la Ley para silenciar las críticas que venía recibiendo sobre la inoperancia de la gestión educativa durante su mandato en materia de seguridad escolar (Carozzo 2014). Junto a ello, el “ruido” generado por los medios de comunicación ayudaron a incrementar la presión por la urgencia de una normativa que combata la violencia en las escuelas.

creciente preocupación de la sociedad civil, al problema del *bullying* en las escuelas⁹. Específicamente, en su artículo 1, la norma señala que tiene por objetivo “establecer los mecanismos para diagnosticar, prevenir, evitar, sancionar y erradicar la violencia, el hostigamiento, la intimidación y cualquier acto considerado como acoso entre los alumnos de las instituciones educativas” (Congreso de la República 2011).

Por otro lado, el proceso para la elaboración del reglamento de la Ley fue liderado por la Dirección de Tutoría y Orientación Educativa (DITOE) del Ministerio de Educación (MINEDU), y se realizó a través de mesas de trabajo que reunieron a representantes de la sociedad civil, Estado¹⁰ y organismos internacionales. Este proceso culmina en junio del 2012 con la aprobación del reglamento de la Ley 29719 mediante el Decreto Supremo N° 10-1012-ED. Este reglamento tiene como objetivos: 1) Promover el trato respetuoso y el diálogo intercultural entre la diversidad de los integrantes de la comunidad educativa; 2) Favorecer la participación democrática, así como la identidad y el sentido de pertenencia institucional y local entre la diversidad de los integrantes de la comunidad educativa; 3) Institucionalizar acciones y prácticas de estímulo y reconocimiento a los integrantes de la comunidad educativa, así como tiempos y espacios para el fortalecimiento de la convivencia democrática (Cáceres y Salazar 2013).

⁹ En enero del 2010, Joel Bravo Flores, de 7 años, quien cursaba el segundo grado de primaria en un colegio de San Jerónimo de Chonta, en Huamalíes (Huánuco), muere tras recibir una severa golpiza de dos de sus compañeros (Fuente: El Comercio). En octubre del 2010 el escolar Clinton Mayllo recibió una brutal golpiza de sus propios compañeros del colegio Micaela Bastidas, en San Juan de Lurigancho, quedando parapléjico producto de una fractura en la columna (Fuente: RPP). En mayo del 2012, una menor de la Institución Educativa José Carlos Mariátegui se suicida atormentada por las burlas e insultos que sufría constantemente por sus compañeras de clase. La menor se ahorcó en su vivienda (Fuente: Expreso). En julio del 2012, un escolar, sumido en una profunda depresión por las burlas de sus compañeros, se ahorcó con una correa dejando una carta de despedida en San Juan de Lurigancho (Fuente: Perú21). En mayo del 2012, el bullying indujo al suicidio a tres estudiantes (dos de Lima y una de Ayacucho) de 10, 12 y 13 años de edad en el lapso de 72 horas, convirtiéndose en un hecho resaltado por los principales medios de prensa del momento (Fuente: La República). En noviembre del 2012 un adolescente de 14 años falleció luego de tres meses de agonía tras recibir una golpiza por sus compañeros del colegio Andrés Avelino Cáceres. Luego de permanecer 18 días en un Hospital de Arequipa, fue trasladado al Hospital del Niño, en Lima, por la gravedad de los golpes. Los médicos señalaron que presentaba una alteración en la circulación de la sangre a nivel cerebral. Murió luego de ser operado (Fuente: El Comercio).

¹⁰ Una de las entidades estatales que participó en las reuniones para la reglamentación de la Ley fue la Defensoría del Pueblo, a través de la Adjuntía para la Niñez y Adolescencia. Recordemos que la Ley atribuyó obligaciones a esta entidad, por lo cual la Defensoría del pueblo efectuó diversas sugerencias respecto de la necesidad de delimitar su intervención según sus competencias constitucionales (Defensoría del Pueblo 2012).

Adicionalmente, el reglamento establece los procedimientos y las medidas correctivas contra la violencia escolar; además de la presencia y responsabilidades del profesional de psicología en cada Institución Educativa, el mismo que debe ser financiado por los Gobiernos Regionales. Al respecto, como mencionamos antes, una de las organizaciones que mostró mayor preocupación por la problemática del *bullying* fue el Colegio de Psicólogos del Perú. Esta organización impulsó como propuesta la asignación de un psicólogo en cada institución educativa con el fin de prevenir y manejar los casos de *bullying* y violencia en las escuelas. Esta iniciativa se ve plasmada en el proyecto de ley 04400 formulado en octubre del 2010 titulado “Ley que incorpora al Profesional en Psicología en los Centros Educativos del país a nivel nacional”. Ese mismo año se dan otros tres ante proyectos de ley entre octubre y noviembre, como se resume en la siguiente tabla.

TABLA 1. PROYECTOS DE LEY PREVIOS A LA LEY N° 29719

Número	Fecha de Presentación	Título
04400	26/10/10	Ley que incorpora al Profesional en Psicología en los Centros Educativos del país a nivel nacional
04406	28/10/10	Ley que promueve la sana convivencia y disciplina escolar y sanciona el acoso y violencia entre escolares - Ley Antibullying
04493	23/11/10	Ley que previene comportamientos violentos que victimizan a los escolares, promueve el buen trato, la salud emocional y la convivencia pacífica en los Colegios
04515	26/11/10	Ley que propone la "Ley contra el Bullying: para la convivencia pacífica sin acoso ni violencia entre estudiantes"

Fuente: Congreso de la República

(http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_expdig_2006.nsf/didpproyectoley/DFA88D51876A5BC0052577E5005F0279)

Elaboración: Propia

Estos cuatro proyectos de ley confluirán posteriormente en una sola propuesta, la Ley N° 29719, que será promulgada en junio del 2011.

Entre las principales disposiciones, la Ley prohíbe en todas sus modalidades el acoso escolar cometido por los alumnos y para ello establece, en su artículo 3, que cada institución educativa debe contar por lo menos con un psicólogo, encargado de la prevención y el tratamiento de los casos existentes de acoso y violencia entre alumnos (Congreso de la República 2011). Asimismo, en su artículo 4, delega como principal responsable de la implementación local al Consejo Educativo Institucional (CONEI) de cada institución educativa, el cual debe “diagnosticar, prevenir, evitar, sancionar y erradicar la violencia, el hostigamiento y la intimidación entre escolares en cualquiera de sus manifestaciones; (acordar) las sanciones que correspondan y (elaborar) un plan de sana convivencia y disciplina escolar” (Congreso de la República 2011). El artículo 9 del reglamento de la Ley agrega que esta responsabilidad también recae en el Comité de Tutoría y Convivencia Democrática de la institución educativa y en caso no existir ninguno de ellos el director deberá conformar un equipo responsable de esta función (Ministerio de Educación 2012).

Asimismo, de acuerdo al artículo 12 del reglamento, este plan se denomina “Plan de Convivencia Democrática” y se establece que una función del CONEI es contribuir a la supervisión de la implementación del mismo (Ministerio de Educación 2012). Precisamente, el artículo 8 de la Ley establece que los padres de familia están obligados a denunciar ante el CONEI los casos de acoso de los que sean víctimas sus hijos y en caso sus hijos sean los acosadores u hostigadores, de colaborar con las medidas que se adopten para su corrección (Congreso de la República 2011).

Respecto de las responsabilidades del personal de la institución educativa, el artículo 6 de la Ley establece que tanto los docentes como el personal auxiliar de la institución educativa tienen la obligación de denunciar de inmediato ante el CONEI cualquier manifestación que constituya acoso entre los estudiantes, y en casos menores sancionar directamente a los estudiantes responsables; además, el artículo 7

establece obligaciones para el director de la institución educativa entre las cuales podemos mencionar (Congreso de la República 2011):

- Orientar al Consejo Educativo Institucional (CONEI) para los fines de una convivencia pacífica de los estudiantes y de convocarlo de inmediato cuando tenga conocimiento de un incidente de acoso o de violencia.
- Informar a los padres o apoderados del estudiante o estudiantes que son víctimas de violencia o de acoso en cualquiera de sus modalidades, así como a los padres o apoderados del agresor o agresores.
- Comunicar las sanciones acordadas por el CONEI cuando se determine la responsabilidad de un estudiante agresor en un incidente de violencia o de acoso.
- Informar mensualmente a la Defensoría del Pueblo sobre los casos de violencia y de acoso entre estudiantes que se hayan presentado en la institución educativa.

Asimismo, en sus artículos 9 y 10, la Ley define roles para otras entidades del Estado como la Defensoría del Pueblo (DP) y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), principalmente su participación como entes de supervisión y fiscalización (Congreso de la República 2011). Entre otras medidas que se deben cumplir en las instituciones educativas, contempladas en la Ley, podemos resumir las que se establecen en los artículos 11, 12 y 13 respectivamente:

- La obligación de que cada institución educativa cuente con un libro de incidencias para el registro de los casos de *bullying* en todas las escuelas.
- Establecer medidas de asistencia y protección a las víctimas.
- La entrega de un boletín informativo a los padres de familia que difunda las normas y principios de la sana convivencia y la disciplina escolar.

Es importante señalar que antes de la Ley no existía ningún dispositivo de política específico sobre violencia escolar, más allá de algunas acciones puntuales que se realizaban desde el Ministerio de Educación, principalmente sobre violencia sexual¹¹:

Desde el Ministerio de Educación se comenzó a trabajar los materiales relacionados al tema de violencia sexual, tanto es así que tú vas encontrar guías sobre cómo tratar el tema de abuso sexual, explotación sexual y la trata, hay materiales que ha hecho el Minedu; era más desde una mirada donde la violencia está fuera del colegio. Pero a raíz de la “ley antibullying” se empezó a tratar el tema de la violencia escolar. Entonces ahí entramos a un escenario de violencia en la escuela, porque antes era un ámbito más del hogar. Fue la política que visibilizó otros escenarios como la escuela (Entrevista a Freddy Sánchez, Especialista de Convivencia Escolar – Minedu. 15/04/16).

2.2. Diseño e implementación de la Estrategia Nacional Contra la Violencia Escolar “Paz Escolar”

Se trató de un dispositivo que formó parte de la política pública contra la violencia escolar en el Perú, presentada por el Minedu en el año 2013 durante la gestión de Patricia Salas y que tuvo vigencia hasta inicios del 2015, año en que fue desarticulada durante la gestión de Jaime Saavedra.

Como antecedente y contexto previo a su formulación es importante mencionar que luego de la aprobación de la Ley N° 29719, en septiembre

¹¹ Sin embargo, es importante precisar que en el Perú ya se había elaborado, previo a la Ley N° 29719, el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010, el cual plantea las políticas articuladas que tienen que implementar los distintos sectores en materias relacionadas a los derechos de los niños y adolescentes, entre ellos el tema de la violencia. Este documento brinda el marco para la orientación de la política nacional en torno a este tema y la generación de acciones en los distintos ámbitos de la sociedad, siendo uno de ellos la escuela. Desde 1992 se elaboraron tres Planes Nacionales de Acción por la Infancia y Adolescencia previos a la Ley N° 29719 (periodos 1992-1995, 1996-2000 y 2002 – 2010), lo cual habla del tiempo que tardó el tema en plasmarse en un documento de política específico para su tratamiento desde la escuela. Tal vez los temas que más atención tuvieron fueron la trata, la violencia y la explotación sexual contra los niños y adolescentes, pero no así los otros tipos de violencia producidos al interior de la escuela.

del 2012, el Ministerio de Salud (MINSA) lanza un plan de prevención contra el *bullying*, con lo cual se empezaba a evidenciar la complejidad del problema y la multiplicidad de actores que buscaban intervenir para contribuir con su solución¹². Las campañas se convierten en uno de los medios más utilizados por parte de los actores públicos y de la sociedad civil para sensibilizar sobre el tema¹³.

Los lineamientos para la implementación de la Estrategia “Paz Escolar” en las instancias de gestión educativa descentralizadas se aprueban en abril de 2014¹⁴; sin embargo, el trabajo de sensibilización y difusión en el marco del lanzamiento de la plataforma de denuncias de casos de violencia en las escuelas, el SíseVe, comienza en setiembre del año 2013, como bien señala Marco Torres, especialista de Convivencia Escolar del Minedu:

Entonces, en el 2013 nosotros creamos la Estrategia Nacional Contra la Violencia Escolar, que si bien empieza en setiembre del 2013, su partida de nacimiento es todavía en marzo del 2014, que sale con una resolución de Secretaría General aprobando la Estrategia [...] El SíseVe se lanza precisamente en setiembre del 2013 y lo que buscaba básicamente era generar también algún tipo de data sobre cómo está la violencia a nivel nacional a través de los reportes que se podrían ir generando (Entrevista a Marco Torres, especialista de Convivencia Escolar – Minedu. 17/02/16).

Denominada “Paz Escolar”, la Estrategia tuvo como finalidad fortalecer los comportamientos socio-emocionales de los estudiantes frente al *bullying* y los actos de violencia en general producidos en el entorno escolar. Sus objetivos estratégicos buscaban reducir las tasas de violencia escolar,

¹² El MINSA, a través de la Dirección de Salud V Lima-Ciudad, presentó el Plan de Prevención y Atención de Salud del Bullying, en el marco de la Campaña: Cruzada por la Salud de los Niños, Niñas y Adolescentes libres de bullying.

¹³ Entre las más importantes podemos señalar la campaña “Basta de Bullying, no te quedes callado” que se lanzó en Perú el 29 de mayo del 2013 en el Congreso de la República, con apoyo de representantes de World Vision, Plan Internacional y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) en el país, contando además con el apoyo de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso de la República. La más reciente campaña fue “Eres único” promovida por la ONG del mismo nombre, con el objetivo de sensibilizar y concientizar a la población para acabar con el mito que el *bullying* es algo normal dentro del proceso de crecimiento de un niño.

¹⁴ Mediante la Resolución de Secretaría General N° 364-2014-MINEDU.

mejorar los logros de aprendizaje y aumentar la satisfacción y el bienestar en la vida de los estudiantes en las escuelas. Contempló cuatro líneas de trabajo (Ministerio de Educación 2014a):

- a) La prevención, a partir de una mejor comprensión de la problemática y a través de la promoción e implementación de acciones para reducirla y evitarla.
- b) La protección, referida al derecho de los niños a ser protegidos frente a cualquier agresión en el ámbito escolar
- c) La provisión, referida a brindar servicios amigables para atender de manera oportuna los casos de violencia escolar.
- d) La participación, centrada en garantizar que las políticas públicas y las prácticas profesionales tengan por base las experiencias, necesidades y opiniones de los escolares, sus padres y sus docentes.

La Estrategia se pensó y diseñó como la principal forma de atender y mitigar la violencia en las aulas y fuera de ellas desde una acción estatal. Esto contribuiría, además, a reducir los problemas de comportamiento entre los escolares y a mejorar los aprendizajes.

Asimismo, esta Estrategia planteó ocho ejes de acción específicos que daban operatividad a las cuatro líneas de acción mencionadas anteriormente como se puede apreciar en la siguiente tabla.

TABLA 2. EJES DE ACCIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA LA VIOLENCIA ESCOLAR

ACCIONES ESTRATÉGICAS	OBJETIVOS
1. Comunicaciones	Crear una corriente de opinión que des-naturalice la violencia escolar, tanto en la comunidad educativa como en la sociedad en su conjunto.
2. Proyecto piloto "Escuela amiga" ¹⁵	Mejorar la convivencia en al menos mil escuelas a nivel nacional mediante el acompañamiento de grupos interdisciplinarios para la formación y el desarrollo de habilidades socioemocionales. En su diseño contempló la realización de un diplomado universitario en habilidades socio-

¹⁵ Junto con el SíseVe, fue el componente que más se priorizó. La idea era que, a través de este proyecto piloto, basado además en una experiencia de Brasil denominada "Escuelas del Mañana" implementada

	emocionales para la convivencia escolar, la prevención y atención de la violencia escolar. Se buscó fortalecer el vínculo escuela-comunidad. Su duración estuvo pensada a tres años
3. Formación	Mejorar el manejo de habilidades socioemocionales por parte, primordialmente, de los docentes, escolares y personal en general de las escuelas. Supuso también el fomento de estrategias de prevención de la violencia escolar entre la comunidad docente y estudiantil para gestionar conflictos sin violencia y mejorar el clima escolar.
4. Inter-sectorialidad e inter-gubernamentalidad	Fomentar la participación activa de las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL); así como la inclusión y participación de distintos sectores del gobierno como el Ministerio de Salud y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, para la implementación conjunta de actividades y acciones organizadas.
5. Investigación	Comprender objetiva y empíricamente la magnitud del problema a lo largo del país, así como sus principales efectos y factores asociados. Además, se buscó generar data pertinente para la elaboración de tácticas de intervención posteriores, dado el vacío de información existente al respecto que pudiera orientar de mejor manera las acciones.
6. Marco legal	Proponer la ampliación de la concepción que ha dado el marco legal general (ley antibullying) hacia una perspectiva integral de ver el problema, no solo en el sentido de ver más allá del <i>bullying</i> , sino también en generar un marco que promueva la prevención temprana, reduzca el número de procedimientos, evite la revictimización, salvaguarde los derechos de testigos y víctimas y promueva el reporte de incidentes y adecuados estándares de reparación y reintegración.
7. Participación	Fortalecer el compromiso de los diversos actores involucrados en este problema, especialmente de los escolares y sus familias.
8. Sistema Especializado en reporte de casos sobre Violencia Escolar (SiseVe)	Plataforma virtual de denuncias de casos de <i>bullying</i> cuyo objetivo radica en concentrar el reporte de casos de violencia escolar, de manera virtual y a nivel nacional permitiendo articular las oportunas respuestas de protección infantil dentro y fuera de las escuelas y captar datos reales para tomar mejores decisiones a nivel de políticas y prácticas de apoyo.

Fuente: Estrategia Nacional Contra la Violencia Escolar

Elaboración: Propia

Es importante señalar que el proceso que supuso la elaboración y diseño de la Estrategia (revisión de literatura especializada, revisión de intervenciones efectivas, consultas en foros nacionales e internacionales

en las favelas de Río de Janeiro, se pudiera generar evidencia que contribuyera a que el tema de la violencia se convierta en un programa presupuestal, tenga recursos propios y tenga autonomía y sostenibilidad, minimizando los riesgos que traen los cambios de gestión y ROF, algo que finalmente no se dio, como veremos más adelante.

y reuniones con actores involucrados en el problema), dejó algunas constataciones importantes que orientaron el diseño de estas ocho líneas de acción, entre ellas podemos resaltar las siguientes (Ministerio de Educación 2014a):

- No se sabe con exactitud cuál es la magnitud de la violencia escolar en Perú. Hasta el momento de la elaboración de la Estrategia, la evidencia en Perú se reducía a estudios con muestreos carentes de representatividad nacional. Por sobre ello, los sistemas de protección infantil (ejemplo: Libro de registro de incidentes de “*bullying*”) carecen de información sistematizada a nivel nacional¹⁶.
- Un problema multi-causal demanda un trabajo multi-disciplinario. Si bien la Ley N° 29719 demanda psicólogos para todos los centros escolares, el tratamiento de la violencia en las escuelas y su prevención requieren de un trabajo multi-disciplinario y que la comunidad educativa asuma el reto de mejorar su convivencia.
- Las estrategias efectivas son integrales y sostenibles. El equipo del Ministerio a cargo de la elaboración de la Estrategia identificó en los colegios consultados, que las estrategias de prevención de la violencia escolar se reducen a la distribución de volantes y a la conducción de eventuales charlas “anti-bullying”.
- La participación escolar es fundamental y debe ser tomada en cuenta para el diagnóstico y la elaboración de estrategias para combatir el problema. Lamentablemente en el Perú esta participación es casi nula. Además, el hecho de hacerlos participar los involucra y compromete para que sean parte de las soluciones del problema.
- Se evidenció impunidad de docentes involucrados en hechos de violencia escolar. La Ley N° 29944, la Ley de Reforma Magisterial y su Reglamento aprobado por D.S. N° 004-2013-ED, señala entre las causales de destitución del docente el incurrir en actos de maltrato físico o psicológico hacia los estudiantes o realizar conductas de

¹⁶ Hoy en día, a partir de la implementación del SiseVe, hay una mejor aproximación a la magnitud del problema; sin embargo, como veremos más adelante, aún existen algunos elementos que impiden afirmar que el registro en el sistema sea una fotografía de la realidad.

hostigamiento sexual. No obstante, en la realidad, los docentes agresores muchas veces no son sancionados y destituidos, sino que logran ser reubicados en otras escuelas o incluso, ser premiados siendo destacados a cumplir funciones administrativas en las UGEL o DRE de su región. Asimismo, se constató la inexistencia de mecanismos de vigilancia social accesibles a la comunidad educativa para identificar a docentes sancionados y mucho menos evitar su re-contratación.

- No existe cultura de la denuncia. En el año 2010, y por encargo de Plan Internacional, Ipsos Apoyo condujo un estudio con representatividad a nivel nacional urbano que arrojó entre sus resultados que el 85% de los encuestados cree que las víctimas de la violencia escolar no reportan lo sucedido porque dudan que las autoridades tomarán cartas en el asunto. Por esta razón, se requiere de otros mecanismos de reporte de casos, que no solo sean accesibles sino también confidenciales y efectivos.
- Formación profesional es fundamental para combatir el problema. Sin embargo, la formación profesional de docentes y auxiliares de educación no suele considerar estrategias para promover las habilidades socio-emocionales, ni para gestionar una disciplina libre de violencia.

Asimismo, la Estrategia “Paz Escolar” comprende 3 componentes interconectados, como una forma de abordar la problemática. Por un lado, contempla el de tipo aspiracional, como marco general y simbólico que ilumina la política, claramente visible en la visión y misión. Comprende a los tratados y convenios internacionales sobre los derechos del niños, niñas y adolescentes, la Constitución Política del Perú, leyes – entre ellas, la Ley N° 29719 –, lineamientos y planes generales. Todas ellas han servido como guías y marcos generales en la elaboración de la Política. Por otro lado, encontramos el de tipo operacional, que incluyen planes generales, programas y proyectos de alcance nacional que enmarcan operativamente la política pública. Y finalmente, incluye dispositivos de tipo organizativo, entre ellos las líneas de acción y los ocho componentes

anteriormente resumidos; así como una entidad responsable (el Minedu) encargada de viabilizar la Estrategia, involucrando además a los gobiernos sub nacionales, así como a la DRE, UGELES e Instituciones Educativas. Todo sin olvidar garantizar los recursos económicos y financieros, aspecto esencial para poner en marcha cualquier política pública.

2.3. Los Lineamientos para la Gestión de la Convivencia Escolar, la Prevención y la Atención de la Violencia Contra Niñas, Niños y Adolescentes¹⁷

luego de desactivada la Estrategia Nacional Contra la Violencia Escolar en el año 2015 y ya con un nuevo ROF aprobado por la gestión del Ministro Jaime Saavedra, se empezó a trabajar en los Lineamientos de Convivencia Escolar desde la Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar (DIGC). Este dispositivo tuvo algunos retrasos para su aprobación, pudiendo plasmarse recién en mayo de 2018. Estos retrasos se debieron, en parte, a la inestabilidad y cambios producidos en las gestiones ministeriales, así como al nivel de prioridad que tenía el tema para dichas gestiones.

El trabajo que siguieron los responsables de convivencia escolar del Minedu fue participativo, donde se solicitó opinión de los involucrados en el tema, a partir de una propuesta de lineamientos trabajado desde el Minedu en el 2015, siendo el responsable por entonces del tema de convivencia Francisco Marcone.

Respecto a su contenido, los Lineamientos establecen las directrices de orientación para la gestión de la convivencia escolar, la prevención y la atención de la violencia contra niñas, niños y adolescentes en las instituciones educativas. Además, tiene entre sus objetivos: a) generar

¹⁷ Aprobados mediante DS N° 004-2018-MINEDU con fecha 13 de mayo de 2018.

condiciones para el pleno ejercicio ciudadano de la comunidad educativa, a través de una convivencia escolar democrática, basada en la defensa de los derechos humanos, el respeto por las diferencias, la responsabilidad frente a las normas y el rechazo a toda forma de violencia y discriminación; b) consolidar a la institución educativa como un entorno protector y seguro, donde el desarrollo de los y las estudiantes esté libre de todo tipo de violencia que atente contra su integridad física, psicológica o sexual, o afecte sus capacidades para el logro de sus aprendizajes; c) fomentar la participación activa de la comunidad educativa, especialmente de las y los estudiantes, en el establecimiento de normas de convivencia y de medidas correctivas que respeten los derechos humanos y la dignidad de las personas, orientadas a la formación ética y ciudadana, a la autorregulación y al bienestar común (Ministerio de Educación 2018).

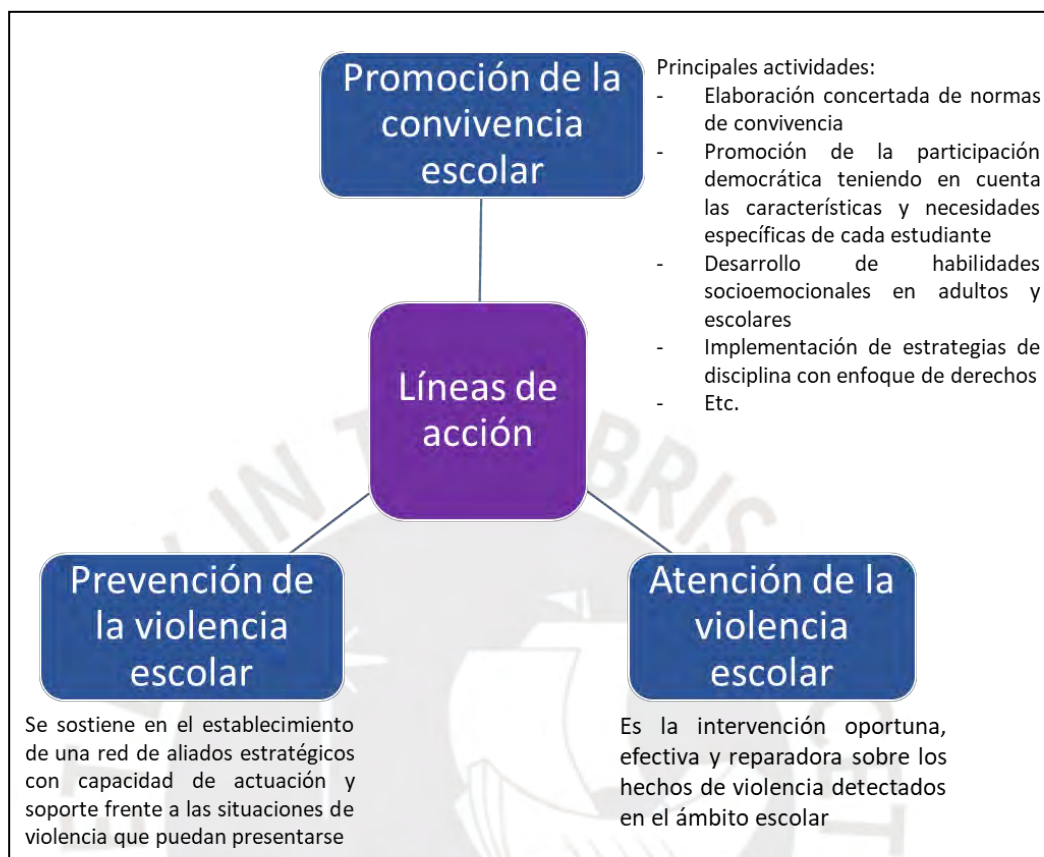
Dentro de los Lineamientos, la convivencia escolar es definida de la siguiente manera:

La convivencia escolar es el conjunto de relaciones interpersonales que dan forma a una comunidad educativa. Es una construcción colectiva y cotidiana, cuya responsabilidad es compartida por todos y todas. La convivencia escolar democrática está determinada por el respeto a los derechos humanos, a las diferencias de cada persona, y a una coexistencia pacífica que promueva el desarrollo integral de los y las estudiantes (Ministerio de Educación 2018).

Cuenta en su diseño con tres líneas de acción¹⁸: a) la promoción de la convivencia escolar; b) la prevención de la violencia escolar; c) la atención de la violencia escolar.

¹⁸ El Decreto Supremo que aprueba estos Lineamientos señala que el Ministerio de Educación, en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, deberá aprobar un Plan de Trabajo para su implementación mediante resolución Ministerial, teniendo como plazo máximo 30 días calendario luego de publicado el Decreto Supremo. Este plan deberá ser actualizado cada año en el mes de julio.

GRÁFICO 1. LÍNEAS DE ACCIÓN DE LOS LINEAMIENTOS PARA LA GESTIÓN DE LA CONVIVENCIA ESCOLAR



Fuente: Lineamientos para la Gestión de la Convivencia Escolar la Prevención y la Atención de la Violencia Contra Niñas, Niños y Adolescentes.

Elaboración: Propia

Además, en los Lineamientos se establece que el Comité de Tutoría y Orientación Educativa, como órgano responsable de la gestión de la convivencia escolar, lidera el proceso de elaboración, actualización y validación de las normas de convivencia, las cuales se aprueban mediante resolución directoral de la institución educativa y se incorporan dentro del Reglamento Interno de la misma como un capítulo denominado “Normas de Convivencia”, que remplaza al capítulo referente a las normas de disciplina¹⁹ (Ministerio de Educación 2018).

¹⁹ Adicionalmente se establece que estas Normas deben ser: a) publicadas en un lugar visible del aula; b) incluidas en la carpeta pedagógica del tutor/a responsable; c) informadas a todos los docentes que desarrollen actividades en aula; d) informadas a todos los familiares y autoridades comunales para que puedan colaborar con su cumplimiento; e) evaluadas por lo menos una vez al bimestre.

Respecto de la prevención, se señala que se realiza a través de actividades dirigidas a estudiantes que se encuentran expuestos a la ocurrencia de situaciones de violencia²⁰, y la responsabilidad de su diseño, implementación y evaluación recae en el responsable de convivencia de cada institución educativa, quien además cuenta con el apoyo del coordinador de tutoría y los tutores²¹.

El inicio del proceso de atención y seguimiento a casos de violencia escolar se da a partir de los reportes del portal SíseVe, los cuales se derivan de los casos registrados en el Libro de Registro de Incidencias que toda institución educativa está obligada a tener, o de los registros que cualquier miembro de la comunidad educativa realice directamente en el SíseVe en caso se tenga conocimiento de algún caso de violencia escolar²². A continuación, detallaremos estos dos instrumentos para el registro de los casos:

- a) Libro de Registro de Incidencias: toda institución educativa pública o privada está obligada a contar con este Libro en el que se anotarán todas las situaciones de violencia generadas contra los estudiantes. Estos casos de violencia podrán ser registrados por cualquier miembro de la comunidad educativa y la información tendrá carácter confidencial. el director es el responsable de mantenerlo actualizado y garantizar su uso adecuado, pudiendo delegar esta función al responsable de convivencia
- a) Portal SíseVe: se trata de una aplicación virtual no solo para el registro y reporte de los casos de violencia escolar sino también para su respectivo seguimiento. Además, permite la consolidación y el manejo de

²⁰ Las acciones preventivas pueden tener como objetivo a un grupo de estudiantes, un aula o un nivel, según corresponda. En ocasiones excepcionales podrían involucrar a la totalidad de estudiantes de la institución educativa.

²¹ En instituciones educativas del ámbito rural esta responsabilidad podrá ser extendida a la red educativa y en el caso de las Formas de Atención Diversificadas, esta responsabilidad puede ser extendida a los directores y/o al responsable de las residencias estudiantiles. En caso fuera necesario, se podrá solicitar asistencia técnica a la UGEL correspondiente.

²² No se registran en el SíseVe los casos de violencia cometida por un miembro de la familia u otra persona que no pertenezca a una institución educativa, sin embargo, el protocolo contempla estos casos y define una ruta de atención para ellos (protocolo 6 del Anexo 03).

información actualizada sobre la situación de este tipo de violencia en las instituciones educativas, así como su tratamiento a nivel regional y nacional. Cualquier miembro de la comunidad educativa puede reportar casos de violencia (sea víctima o testigo o tenga conocimiento del caso) previa afiliación al SíseVe, siendo toda la información confidencial. Para el caso de la DRE, UGEL y de las instituciones educativas públicas y privadas, la afiliación al portal SíseVe es obligatoria y es realizada por el director o directora. La responsabilidad de su administración en la DRE y UGEL puede derivarse a quien se considere pertinente, mientras que, en el caso de la institución educativa, la administración del SíseVe estará a cargo del responsable de convivencia²³.

Teniendo claridad respecto de la forma y los mecanismos para reportar casos de violencia escolar, los Lineamientos definen las siguientes fases que contempla el proceso de atención y seguimiento de los casos de violencia escolar:

GRÁFICO 2. FASES DEL PROTOCOLO DE ATENCIÓN DE CASOS DE VIOLENCIA ESCOLAR



Fuente: Lineamientos para la Gestión de la Convivencia Escolar la Prevención y la Atención de la Violencia Contra Niñas, Niños y Adolescentes.

Elaboración: Propia.

Respecto a lo anterior, en el anexo 3 de los Lineamientos se definen 6 tipos de protocolos de atención que varían de acuerdo al tipo de violencia (física, psicológica, sexual) y a quién produce el daño (violencia entre

²³ Las instituciones educativas que tengan limitaciones de acceso a Internet, determinan la periodicidad con la que se actualizará la información en el portal SíseVe e informan de ello a la UGEL correspondiente.

estudiantes, violencia de personal de la IE a estudiantes, violencia de un familiar u otra persona a estudiantes). Un actor clave en el proceso de atención de los casos es el director de la escuela pues es quien tiene la responsabilidad de comunicar e informar de los casos de violencia detectados en su institución educativa a la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) a la que pertenece o a cualquier autoridad competente (Policía Nacional del Perú, Ministerio Público y otras instituciones especializadas que tienen a su cargo servicios de atención de casos de violencia)²⁴. En caso el director o directora omita cumplir con su responsabilidad, le corresponde al personal de la institución educativa que detectó la situación violencia, realizar la denuncia ante la autoridad competente, en cumplimiento del artículo 15 del Decreto Supremo N° 009-2016-MIMP.

Asimismo, las instituciones involucradas en el abordaje de los casos de violencia escolar detectados son el Centro Emergencia Mujer (CEM), Servicio de Atención Urgente (SAU) y la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente (DEMUNA), quienes deben recibir las facilidades por parte del director de la escuela y a su vez brindar toda la información respectiva a la Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios para Docentes (CPPADD) de la UGEL, para fines de llevar a cabo el proceso administrativo disciplinario respectivo²⁵.

²⁴ El proceso para la gestión de las denuncias en los casos de violencia ejercida por personal de la IE hacia estudiantes se detalla en el Anexo 04 de los Lineamientos.

²⁵ En ámbitos rurales o de pueblos indígenas andinos y amazónicos, la atención de los casos de violencia contra las niñas, niños y adolescentes involucra a las autoridades comunales o a quienes la asamblea comunal designe para tal fin, siempre que estas personas sean legítimamente reconocidas y cuenten con destacada ética dentro de la comunidad.

Capítulo 3

Los factores que afectaron el diseño de la política pública contra la violencia escolar

Hasta aquí hemos realizado una descripción de los principales dispositivos de política pública contra la violencia escolar. El principal hito, en este sentido, fue la aprobación en el año 2011 de la Ley N° 29719 y su reglamento en el año 2012. La Estrategia Nacional Contra la Violencia Escolar surge en el 2013 diseñada desde el Minedu, bajo la gestión de Patricia Salas, y constituyó en su momento el segundo dispositivo de política más importante luego de la Ley N° 29719. Efectivamente, el trayecto de la configuración de la política pública contra la violencia escolar suponía que luego de un hito tan importante como la creación de una ley se continuara con la creación de dispositivos para la puesta en marcha de acciones en el marco de la misma, vale decir, su implementación concreta. De acuerdo a la ley, el principal ente institucional llamado a realizar esta tarea era el Minedu. La Estrategia “Paz Escolar” y los Lineamientos para la Gestión de la Convivencia Escolar parecían ser parte de estos dispositivos que en teoría seguirían una línea congruente y consistente con lo establecido en la Ley N° 29719, sin embargo, esto no fue del todo así. A continuación, revisaremos los principales factores que afectaron el proceso de diseño de la política pública contra la violencia escolar²⁶ y analizaremos específicamente, desde ellos, cómo repercutieron en los tres dispositivos de política descritos en el capítulo 1.

3.1. La naturaleza del problema

El primer factor que afectó el proceso de diseño radica en la naturaleza del problema público. La dificultad que representa el problema público en sí mismo está relacionada con su complejidad y multidimensionalidad. La violencia en general es un tema de difícil abordaje, sobre todo en sociedades que la han padecido

²⁶ A saber: a) la naturaleza del problema, b) los cambios de gestión ministerial, c) la disponibilidad y uso de la información y evidencia.

periódicamente en varios episodios de su historia como la nuestra, dado que llega a ser muchas veces parte de la cotidianeidad, trivializándose, normalizándose y por ello mismo invisibilizándose. Esto es aún más delicado cuando se aborda la problemática de la violencia en la población infantil y adolescente y dentro del contexto escolar, donde la violencia muchas veces se “disfraza” de diversas formas no reconocidas como tal (insultos, “bromas” discriminantes, disciplina, etc.), ni por los agresores, ni por las víctimas, y donde el factor subjetivo también entra a tallar. De ahí que gran parte de la violencia se mantiene oculta. Esto se agudiza, además, si el problema se cruza con otras variables como lugar de procedencia, ámbito geográfico, cultura, género, nivel socioeconómico, etc.

Además de la normalización e invisibilización de la violencia, ambos asumidos tanto por víctimas como por victimarios, también las relaciones de poder y las deficiencias en el sistema de justicia suman en la complejidad del problema y, por tanto, en la configuración de su naturaleza. Lamentablemente ambos aspectos se conjugan para que las situaciones de violencia se reproduzcan. No son raras las ocasiones en las que los niños y las niñas se abstienen de denunciar los actos violentos por miedo a que su agresor tome represalias contra ellos. Por el lado de los agresores suele ocurrir que no consideran realmente que su accionar sea calificado como violencia, su justificación radica en que lo estiman como un castigo necesario para corregir al menor e implantar disciplina en su conducta que a la larga le será favorable. En los casos extremos, los agresores no solo son conscientes del abuso de poder o autoridad que están ejerciendo, sino que además se respaldan en las fallas del sistema que los mantendrán impunes. Otro motivo del silencio de las víctimas, además del miedo o la normalización de la violencia, es la vergüenza y la culpa, pues los abusadores ejercen su poder no solo físicamente, sino que también llegan a convencer a sus víctimas de ello, lo cual genera que no deseen tocar el tema y recordar los actos de violencia a los que fueron sometidos (Monclus 2005: 22).

Esta característica del fenómeno propiciará que las acciones violentas a reportar sean silenciadas o entendidas como normales por los miembros de la comunidad educativa (Cáceres y Salazar 2013), lo cual tendrá repercusiones en la disponibilidad de información confiable sobre el estado del problema, lo cual

constituye el tercer factor que afectó el diseño de la política pública contra la violencia escolar, como veremos más adelante.

De esta manera, la impunidad de los agresores, la arbitrariedad de las decisiones institucionales, la invisibilización y normalización de la violencia, el descuido y desinterés por los efectos emocionales y psicosociales que produce en los sujetos víctimas, y el estigma derivado del prejuicio, se transforman en la lógica que configura y subyace en los principios y valores fundantes de la escuela.

Por ello, esta naturaleza compleja del problema influirá en la estructuración que del mismo se establezca desde cada dispositivo, lo cual involucra: a) la concepción/definición y delimitación del problema (*bullying*, violencia escolar, convivencia escolar) y, b) el enfoque sobre el que se basa tratamiento de la propuesta (punitivo, mitigativo, preventivo). Por ello, pasaremos a revisar cómo influyó la naturaleza compleja del problema en la estructuración de cada dispositivo a partir de estos dos puntos.

3.1.1. La definición y delimitación del problema en cada dispositivo: *bullying*, violencia escolar o convivencia escolar

Consideramos importante comenzar el análisis de la Ley a partir de la estructuración que se puede distinguir del problema público. La Ley señala textualmente que tiene como objetivo “establecer los mecanismos para diagnosticar, prevenir, evitar, sancionar y erradicar la violencia, el hostigamiento, la intimidación y cualquier acto considerado como acoso entre los alumnos de las instituciones educativas” (Congreso de la República 2011). Asimismo, concibe el problema en términos de *bullying* escolar, el cual es definido por el Reglamento (artículo 3) como: “un tipo de violencia que se caracteriza por conductas intencionales de hostigamiento, falta de respeto y maltrato verbal o físico que recibe un estudiante en forma reiterada por parte de uno o varios estudiantes, con el objeto de intimidarlo o excluirlo, atentando así contra su dignidad y derecho a gozar de un entorno escolar libre de violencia” (Ministerio de Educación 2012).

Con esta Ley, en principio, se reconoce formalmente la existencia del acoso escolar como un problema público presente en las escuelas. Sin embargo, la Ley es explícita en sus alcances, refiriéndose solo al acoso entre escolares, quedando al margen la violencia ejercida por docentes y administrativos hacia estudiantes. Esta ley tampoco hace mención a los distintos tipos de *bullying* que podrían existir (*bullying* homofóbico, virtual, racista, etc.) o a la necesidad de comenzar a distinguir entre estos tipos para una mejor aproximación al problema para cada caso.

Además, la reducción del problema no solo se da en cuanto a la relación víctima-agresor, sino también al espacio donde se produce esta. La Ley circunscribe la violencia entre escolares en el espacio escuela, lo que lleva a perder de vista el entorno y demás factores influyentes o que facilitan su desenlace. De esta manera, desde su concepción, la Ley no contempla otros tipos de agresiones que se producen dentro y fuera de la escuela. Esto es fundamental dado que la estructuración correcta del problema público es decisiva para que la solución a establecerse para abordarlo sea exitosa (Caldera 2005).

En ese sentido, la estructuración del problema en función solo al *bullying* tuvo repercusiones en cuanto a la selección de alternativas de solución estipuladas en la Ley y su reglamento, como detallaremos más adelante. Este hecho, como vimos, motivó que, desde el Minedu, durante la gestión de Patricia Salas, se plantee una reestructuración del problema público, que se plasmó finalmente en la Estrategia Nacional Contra la Violencia Escolar “Paz Escolar”. Efectivamente, la gestión de Salas consideraba que el problema del *bullying* era parte de una problemática mayor de violencia escolar; el *bullying* era solo un tipo de violencia más que sufrían los alumnos. Por ello, debía pensarse en una estrategia que combatiera todas las formas de violencia que padecían los escolares, no solo la violencia generada entre ellos.

Pongo énfasis en el tema de violencia escolar porque no solo tratamos el *bullying*, que es un tipo de violencia escolar, sino que también vemos el tipo de violencia escolar que se da de docentes a estudiantes o de adultos en general en la escuela a estudiantes, que es la otra gran vertiente de la violencia en la escuela. Entonces, tenemos estos dos grandes grupos, que es el *bullying*, que es la violencia entre estudiantes; y la violencia de adultos a escolares en los colegios (Entrevista a Rafael Miranda, ex Especialista de Convivencia Escolar – Minedu. 26/11/2014).

Desde la identificación y estructuración del problema, la Estrategia Nacional Contra la Violencia Escolar marca una diferencia importante con la Ley 29719 y su reglamento, pues identifica como problema público la violencia escolar en las instituciones educativas del Perú (y no solamente el *bullying*), entendiendo por esta: "... toda forma de violencia física o psicológica, lesiones y abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual que ocurre entre escolares, entre adultos y escolares y contra la propiedad, tanto dentro de la escuela como también en sus inmediaciones, entre la escuela y el hogar y a través de las nuevas tecnologías de información y comunicación (Facebook, YouTube, mensajes de texto, por ejemplo)" (Ministerio de Educación 2014).

Esto implica que todo incidente de *bullying* es un acto de violencia escolar, pero no todo incidente de violencia escolar es *bullying*. Desde esta perspectiva la Violencia Escolar es un concepto mucho más amplio que puede abarcar, además del *bullying*, otros tipos de maltratos o actos violentos, incluso dentro y fuera de la escuela, no sólo entre estudiantes sino también entre alumnos y profesores y/o particulares. Particularidad que se debe tener en cuenta durante la estructuración de problema, dado que conlleva, en ese sentido, a complejizar aún más las alternativas de solución seleccionadas como una forma de abordar el problema público. Asimismo, se asume que todos los tipos de *bullying* (homofóbico, virtual, racista, etc.) estarían contenidos dentro del problema general planteado en la Estrategia, que busca abordar el problema de manera más "compleja e integral".

Desde los Lineamientos para la Gestión de la Convivencia Escolar, la delimitación del problema es similar al planteado por la Estrategia Nacional, en tanto no restringen el problema solo al *bullying*. Los Lineamientos señalan que la atención de los casos de violencia se circunscribe a aquellos que afecten a las y los estudiantes y estos casos de violencia pueden darse:

- a. Entre estudiantes.
- b. Del personal de la institución educativa pública o privada hacia uno o varios estudiantes.
- c. Por un miembro de la familia u otra persona que no pertenezca a una institución educativa.

3.1.2. Los enfoques de las propuestas: medidas punitivas, mitigadoras y/o de atención y preventivas presentes en los dispositivos

El análisis de los dispositivos seleccionados ha permitido identificar que cada uno de ellos posee un carácter propio que define sus líneas de acción. En ese sentido, los dispositivos se diferencian no solo por la delimitación y definición del problema, sino también por la naturaleza y lógica que subyace a las acciones y que configura el tratamiento del problema. Así, se distinguen respuestas de tipo punitivas, mitigadoras y/o de atención, y preventivas, cada una de ellas correspondiéndose con los tres dispositivos analizados, es decir, la Ley, la Estrategia “Paz Escolar” y los Lineamientos de Convivencia Escolar respectivamente.

Respecto de la Ley, encontramos que las medidas y acciones que contempla tienen una naturaleza más punitiva para afrontar el problema. Como señala Rafael Miranda, que fue parte del equipo de la Estrategia “Paz Escolar” del Minedu, sobre el carácter de la Ley: “El esquema es psicólogo y sanción, el abordaje fue sectorizado, solo *bullying*. Entonces,

había ahí una agenda punitiva, fiscalizadora, incluso el tema de INDECOPI estaba trabajando ahí” (Entrevista realizada el 26/11/2014).

Podemos distinguir que el grupo objetivo identificado con esta ley se concentra principalmente en el estudiante agresor, el cual, de acuerdo a la misma, debe recibir una sanción y corregir su conducta, afrontando procesos disciplinarios de acuerdo a lo estipulado por el CONEI de la Institución Educativa. Este carácter punitivo y sancionador es tal vez el aspecto más criticado de la Ley, dado que la complejidad del problema de la violencia requiere más bien medidas de tipos preventivas, correctivas y formativas, de más largo plazo:

Las medidas aversivas y punitivas que siempre se han empleado para castigar, amedrentar o disuadir a los agresores, además de ser modalidades de violencia institucional, jamás han cambiado nada, como bien se sabe, a menos que se piense que el control de la conducta es equivalente a desarrollo y cambio. Es propio y comprensible del espíritu del legislador apelar a los castigos y sanciones para establecer o restablecer el Orden de cualquier escenario social que no pueden manejar acorde a su estilo de gobierno. Su tarea es dictar normas para comprometer comportamientos de individuos o grupos que sean disonantes con los programas sociales que ordena el sistema para todos, aunque su interés y capacidad de educar en prevención y promoción para una vida digna no figure en su agenda nunca (Carozzo 2014: 27).

Asimismo, las alternativas de solución, como líneas de acción para abordar el problema, son muy generales y recaen principalmente en el CONEI para su diseño, implementación, ejecución y evaluación. En la práctica estas alternativas no han terminado por concretarse adecuadamente, como veremos más adelante. Además, las sanciones son poco claras y la graduación del abuso que se establece (leve, moderado y grave) como estilo de abordaje a este problema, deja mucho que desear²⁷ dada la preponderancia hacia la manifestación física y

²⁷ De acuerdo a Carozzo (2014), esta clasificación se basa en dos criterios: a) La frecuencia del acoso (es leve cuando se da una vez a la semana, pero si fuera más de 4 veces a la semana sería *bullying* severo);

externa del maltrato, desconociendo el aspecto subjetivo también presente en él y con igual o peores consecuencias en la vida de las víctimas, sin mencionar que la percepción de la violencia puede variar dependiendo de la víctima, en donde lo que para unos es leve para otros puede ser severo. Este énfasis por categorizar los niveles de intensidad evidencia y reafirma el sesgo sancionador presente en la Ley.

Una medida concreta que se contempla en la Ley, relacionada al soporte emocional de los estudiantes y al manejo de los casos de violencia dentro de la escuela, es la que estipula la necesidad de contar con un psicólogo en cada institución educativa, que como veremos más adelante es una de las medidas que más cuestionamientos ha generado. La lógica que está detrás de esta medida parte de dos premisas inexactas: una es que todos los psicólogos se dedican a atender problemas clínicos de la persona, y dos que el problema es de índole personal e individual, y que por tanto el agresor debe recibir tratamiento psicológico para desaparecer sus conductas violentas y agresivas, ignorando que la violencia es un problema de carácter social (Carozzo 2014), que tiene que ver con las relaciones sociales al interior de la escuela y que, por tanto, el componente formativo y pedagógico es central. Incluso, el problema tiene un componente institucional importante en tanto la escuela, mediante su gestión, cultura y organización, puede generar las condiciones para la reproducción de la violencia o su eliminación.

Esta medida, que constituyó la propuesta bandera de la ley en un inicio, carece de viabilidad debido a la cantidad insuficiente de profesionales psicólogos en su conjunto que existen en el Perú, esto es no solo considerando a los psicólogos educacionales. Este hecho pudo haberse contemplado fácilmente a la hora del diseño y admitir la posibilidad de poder contar con profesionales de otras áreas afines para complementar la demanda de escuelas existentes o en su defecto ver la posibilidad de otras alternativas como trabajar a través de redes, dinámicas itinerantes

b) La intensidad del maltrato (será leve si el maltrato es del tipo de un empujón o un escupitajo, y será severo cuando la víctima reciba una paliza).

de atención periódica, concebir la capacitación de personal de las UGEL, DRE, etc. Además, esta medida implica desentender al docente en su capacidad y rol preventivo; efectivamente, la Ley reduce el rol del docente a la figura de sancionador y denunciante, aun considerando que el docente es el sujeto más cercano al alumno y quién es responsable de su formación. Al respecto, el Observatorio sobre Violencia y Convivencia en la Escuela remarca este punto y puntualiza lo siguiente:

Nos parece que este es el artículo más polémico y controversial de la Ley porque despoja al docente de su tarea protagónica en la prevención y promoción de una cultura para la convivencia y el buen trato, para limitarlo a ser un mero digitador de acciones de violencia para informarlos a una instancia burocrática, y a continuación, en el contenido más desafortunado de la Ley, se les otorga a los profesores la facultad de "sancionar los casos de poca gravedad" (Carozzo 2014: 33).

Si bien los docentes tienen la responsabilidad de actuar frente a un caso de violencia, en la mayoría de los casos no se encuentran capacitados para afrontar adecuadamente estas situaciones y la Ley y su Reglamento tampoco contemplan la capacitación docente previa o constante de los docentes sobre este tema como condición previa, sobre todo para poder identificar los casos de violencia "leve" para los cuales la Ley les asigna responsabilidad de atención. Por ello, otorgarles a los docentes la potestad de castigar a los alumnos resulta peligroso y hasta contraproducente.

Esto, además, porque existen diferencias entre la Ley y el Reglamento, pues este último habla de la conformación de un Comité de Tutoría y Convivencia Democrática, que tiene la responsabilidad de gestionar una sana convivencia en la escuela (elaboración de un Plan de Convivencia Democrática, actividades de promoción, registro de casos, etc.)²⁸. Si bien

²⁸ Es preciso remarcar que se detecta en el Reglamento un intento por corregir algunos aspectos de la Ley sobre el enfoque que sustenta sus acciones. Por ejemplo, en el Reglamento se habla de "Convivencia Democrática" y no de "sana convivencia y disciplina escolar", lo cual es un ajuste importante en relación a la naturaleza punitiva de la Ley. De hecho, el Minedu fue muy crítico con este punto y en ellos recayó la labor de elaborar este Reglamento. Sin embargo, más allá de estos esfuerzos,

podría entenderse que los docentes pueden formar parte de este comité, en el reglamento de la Ley no se hace mención directa a la figura del docente dentro de los actores con responsabilidades frente a los hechos de violencia entre estudiantes.

Este último punto nos lleva a reflexionar sobre el enfoque limitado que tiene la Ley respecto a la formación del estudiante y el rol del docente. El no considerar al docente como sujeto clave en la prevención y reducción de los niveles de violencia en las escuelas implícitamente nos da a entender que la educación que se brinda está reducida fundamentalmente a lo académico (matemáticas, escritura y comprensión lectora) y que su rol frente a casos de violencia es de mero agente de castigo, no contemplando el fortalecimiento de valores y principios democráticos y cívicos de convivencia que serían parte de lo que es una formación integral del alumno.

La ley habla de “castigos” y nosotros insistimos de que esa palabra debía ser cambiada en el reglamento, de que debía usarse mejor el término “medidas correctivas”, ellos dijeron “no, porque la ley dice eso y el reglamento tiene que ceñirse a lo que dice la ley”, yo les volví a decir que hay un principio jurídico que dice que nadie está impedido de hacer algo que la ley no prohíbe, y la ley no prohíbe esto así que podemos usar esto. Los abogados terminaron por desertar de la comisión, así que nos quedamos un grupo más pequeño. Hubo siempre discusión, enfrentamiento como es lógico pero yo estimo que el producto donde nosotros aportamos bastante fue que la palabra “convivencia” se asociara a “democracia”, la ley hablaba de una convivencia saludable que es un concepto muy gaseoso; de que no fuera el CONEI sino se formara un comité de convivencia que estuviera formado por todos los actores de la comunidad educativa, darle un sesgo más horizontal a esta actividad, buscamos un nivel de equidad y horizontalidad más firme y se consiguió realmente, yo encuentro de que hay bastante de eso; otra de las cosas es que se aprobó de que la palabra “castigo” se reemplazara por

la tarea de ajustar estos aspectos en el Reglamento tuvo un límite y es que no podía salir del marco ya establecido en la Ley.

“medidas correctivas”, como yo suelo decir, la palabra “medidas correctivas” es mucho más extensa, por ejemplo, el castigo es para el agresor nada más, la palabra “correctivas” es para todos, o sea el agresor tiene que cambiar sus patrones de conducta, pero también la víctima tiene que cambiar, hay que corregirlo en sus habilidades o en sus inhabilidades, los profesores, los padres de familia, todos tenemos que cambiar ciertas posturas, entonces la palabra tenía un alcance mayor (Entrevista a Julio Carozzo - Presidente del Observatorio Sobre la Violencia y la Convivencia en la Escuela).

Por ello, podemos sostener que la Ley prioriza medidas punitivas por sobre las educativas-preventivas, evidenciando con ello que bajo su concepción se trata de un problema de disciplina individual y que, para afrontarlo, la escuela y la familia deben consensuar criterios para usar medidas sancionadoras que eliminen el acoso en la escuela. En adición a ello, remarcamos el hecho de que la visión detrás de la ley reduce el problema sólo a la institución educativa como escenario principal, cuando en realidad la violencia escolar trasciende sus muros.

En ese sentido, el tipo de política pública equivale a una de tipo regulatoria. Ello explica el tipo de alternativas de solución seleccionadas: básicamente punitivas y sancionadoras. En el fondo, la Ley parte de la concepción de que para hacer frente al problema del acoso escolar es necesario endurecer las medidas de sanción contra los acosadores. Asimismo, se trata de una política de alcance nacional, bajo la rectoría del sector Educación. Así, el carácter distributivo, como una forma de empoderar a los docentes y al CONEI para un mejor abordaje del problema, permanecen ausentes desde este dispositivo.

Por su parte, la Estrategia “Paz Escolar” estableció diferencias sustanciales desde un inicio con la Ley, no solo desde la forma de definir el problema (se empieza a hablar de violencia y no solamente de *bullying* para definir el problema, complejizándolo más) sino también desde la

naturaleza de las soluciones propuesta, aunque tampoco sin llegar a priorizar la prevención (no del tipo punitivo, sino enfocado en la atención).

Asimismo, desde la propuesta de la Estrategia “Paz Escolar”, el grupo objetivo se complejiza. Si bien busca mejorar las condiciones/relaciones de convivencia al interior de la escuela, desde el cual los beneficiarios directos son los estudiantes, busca también modificar patrones de conducta dentro de la comunidad educativa – los docentes, auxiliares, directores y administrativos –, extendiéndose incluso a los padres de familia y a la comunidad, buscando promover procesos formativos que contribuyan en el desarrollo de capacidades para un mejor acompañamiento y prevención de actos violentos, donde todos los actores involucrados son responsables y protagonistas del cambio.

Por ello, siendo conscientes de que el problema rebalsaba lo contemplado en la Ley y que lo diseñado desde la Estrategia contenía diferencias marcadas respecto a ella, desde el Minedu se planteó la necesidad de modificar la Ley para que pueda brindar un marco de referencia normativo más adecuado para las futuras estrategias y acciones para combatir la violencia en las escuelas. De ahí que uno de los 8 componentes de la Estrategia haya sido el componente normativo, el cual buscaba generar mejorar y ajustes a la normativa existente en la materia.

Sin embargo, la Estrategia tampoco termina por priorizar en su diseño el aspecto de la prevención. Si señalamos respecto a la Ley N° 29719 que era un dispositivo que tenía un carácter punitivo y sancionador, podemos decir que la Estrategia tuvo una naturaleza mitigadora, es decir, priorizó la atención y el tratamiento de los casos de violencia escolar en el corto y mediano plazo.

No hay ninguna actividad desde el Minedu para que se haga prevención por UGEL o por DRE, de repente hay temas de prevención muy ligeros en Lima con campañas, pero no hay un equipo que vea desde Minedu el tema de la prevención en las DRE, UGEL e instituciones educativas, y es

lo que se ve en regiones. Cuando estuve trabajando en Lima nos mencionaron eso, de que no se trabaja mucho el tema prevención, solo el tema de intervención (Entrevista a Susan Reyes, Especialista Regional en Monitoreo SíseVe – Minedu. 20/01/16).

Los ejes y líneas de acción que comprende la Estrategia van en la línea de canalizar y establecer una ruta de atención de los casos de violencia escolar, siendo un ejemplo de ello el componente del SíseVe, el cual como señalamos es un sistema virtual para el registro y atención de casos de violencia escolar, y que es el único de los ocho componentes de la Estrategia que sigue vigente e implementándose en la actualidad.

Entender el problema como violencia escolar, y no solamente como *bullying*, complejiza las alternativas de solución, y esa es una mejora importante a resaltar de la Estrategia. Sin embargo, remarcamos que aun así el énfasis no estuvo colocado en el tema de la prevención dentro de su diseño. Asimismo, otras diferencias importantes son que la Estrategia, en su diseño, pone un mayor énfasis en el trabajo y responsabilidades por parte de los directores y docentes y además añade una mirada “extra muros” de la escuela, al ser uno de sus ejes el proyecto “Escuela Amiga” que supone un trabajo comunitario barrial para combatir la violencia²⁹. Solo en este último punto se podría reconocer en la Estrategia “Paz Escolar” de manera indirecta el tema de la prevención.

Si el componente preventivo está ausente en la Ley y es bastante débil en la Estrategia, en los Lineamiento de Convivencia Escolar encontramos que este vacío trata de salvarse y es un elemento central que sostiene la propuesta general. Efectivamente, este dispositivo estructura el problema a partir de definir y entender la causa de fondo que origina las situaciones de violencia escolar, identificando que la raíz del problema radica en las malas y precarias relaciones de convivencia que existen en la escuela. En

²⁹ “Escuela Amiga” fue un proyecto piloto cuyo diseño fue previo a la Estrategia “Paz Escolar” y en el cual participó el Banco Mundial. Luego, con la decisión de contar con una Estrategia Nacional, “Escuela Amiga” pasa a convertirse en uno de los ocho componentes de la misma.

este diagnóstico, la institución escolar tiene una responsabilidad grande en tanto no solo no estaría promoviendo la convivencia democrática en la escuela, sino que incluso estaría reforzando las condiciones para el establecimiento de relaciones de intolerancia y violencia entre sus miembros.

Estamos mucho más allá de la ley “anti-bullying”, estamos más con el nombre de la Ley que con el contenido de la Ley, pero estamos tratando de cumplir con combatir el *bullying*, mitigar el *bullying*, pero nuestro enfoque es mucho más amplio... A ver, sería un crimen de lesa humanidad querer implantar la Ley “anti-bullying”, una ley punitiva, como medio para disminuir el *bullying*. La idea básica es: si en la escuela hay un ambiente de relaciones interpersonales de respeto a los derechos, los estudiantes se van a sentir seguros y las oportunidades de actos de violencia van a disminuir. La idea es fortalecer que se construya un ambiente de convivencia en la escuela, de respeto, de ciudadanía, de derechos, etc. (Entrevista a Francisco Marcone, Ex Coordinador de Convivencia Escolar - Minedu. 18/02/16).

De ahí que las alternativas apunten a trabajar en construir relaciones basadas en enfoques transversales como el ejercicio de la ciudadanía, el reconocimiento de los derechos, la igualdad de oportunidades, la interculturalidad, la educación con calidad y de manera integral y la inclusión. Es importante remarcar que la convivencia no implica la ausencia de situaciones de conflicto y discrepancia, sino más bien su manejo y gestión adecuado, basado en el respeto, el reconocimiento de la diferencia y la equidad. De esta manera, a diferencia de la Ley y la Estrategia “Paz Escolar”, en los Lineamientos de Convivencia Escolar la naturaleza de las alternativas evidencia que la apuesta es a mediano y largo plazo, esto sin descuidar la atención y mitigación de los casos de violencia a través de mecanismos como el SíseVe.

Efectivamente, como mencionamos antes, la prevención es un elemento que cobra relevancia en este dispositivo, tanto así que en el diseño se constituye como una de sus tres líneas de acción centrales, además de la

atención y la promoción de la convivencia. Esta línea de acción está definida en los lineamientos de la siguiente manera:

Es la intervención que se anticipa a las situaciones de violencia que puedan presentarse en la institución educativa o fuera de ella, mediante la implementación de acciones preventivas de acuerdo a las necesidades propias de su contexto. Está dirigida a toda la comunidad educativa, especialmente a quienes se encuentran frente a una mayor exposición a la violencia directa o potencial. Se sostiene en el establecimiento de una red de aliados estratégicos con capacidad de actuación y soporte frente a las situaciones de violencia que puedan presentarse (Ministerio de Educación 2018).

En cuanto al alcance de las acciones preventivas, el documento refiere que la prevención aborda “todo tipo de violencia que atente contra la integridad física, psicológica o sexual de las niñas, niños y adolescentes, tanto los tipos de violencia que ocurren dentro como fuera de la institución educativa”.

En conclusión, la Ley evidencia una limitación en la estructuración del problema público, al reducirlo al *bullying*, y un desconocimiento de la dinámica relacional de los centros educativos, necesario para abordar el problema de la violencia y de las condiciones de riesgo que existen en las escuelas. De ahí, el control punitivo sobre la conducta del estudiante agresor como alternativa de solución al problema, que no abarca la complejidad y profundidad de las causas que producen y reproducen las relaciones violentas en la escuela. Por su parte la Estrategia reconoce que el problema no se limita solo al *bullying*, abriendo el marco de acción, involucrando más actores y, con ello, estableciendo un esfuerzo por acercarse más a la complejidad del problema. Finalmente, los Lineamientos de Convivencia Escolar siguen la línea de la Estrategia “Paz Escolar” en cuanto a considerar que la violencia no se reduce solo al *bullying*, pero considera que ello es más una expresión de un problema de fondo mayor que son las débiles relaciones de convivencia

democrática y la ausencia de metodologías, enfoques y estrategias impulsadas por la institución escolar, que no solo no promueven dicha convivencia, sino que además atentan contra ella.

En ese sentido, se identifica que las acciones y alternativas de solución planteadas en la Ley son de naturaleza punitivas y a corto plazo; las contenidas en la Estrategia privilegian las medidas de atención y mitigación del problema y podrían ser comprendidas a corto y mediano plazo; mientras que las acciones diseñadas en los Lineamientos apuestan con mayor énfasis en la prevención sin olvidar la atención de los casos, siendo su estrategia más de mediano y largo plazo.

En resumen, la complejidad que caracteriza la naturaleza del problema explica, en parte, que los dispositivos en su diseño sean inconsistentes e incongruentes, es decir, que no se tenga una visión compartida de las soluciones, estrategias o enfoques, o que estos hayan variado en el tiempo entre gestiones ministeriales. Las dificultades, producto de la naturaleza del problema, se reflejarán tanto en la estructuración del problema público (si se habla de *bullying*, violencia escolar o convivencia escolar) como en idoneidad y viabilidad de las alternativas de solución propuestas en los dispositivos (alternativas que además se pueden categorizar como punitivas, mitigativas o preventivas). Para el caso tratado, mientras que la Ley N° 29719 se enfoca solo en el acoso entre escolares (*bullying*), la Estrategia Nacional “Paz Escolar” entiende el problema a partir del paraguas de la violencia escolar en general, en donde el *bullying* es solo una forma más de violencia entre otras y no solo del tipo físico.

El entendimiento del problema resulta fundamental para establecer las respuestas al problema, de ahí que la naturaleza de los mecanismos que se decanten de la Ley sea de tipo punitivo antes que preventivo. Por otro lado, la Estrategia “Paz Escolar” desde su diseño tuvo una naturaleza más de tipo mitigativo que de prevención, es decir, de atención a la violencia en las escuelas en el corto y mediano plazo; mientras que los Lineamientos de Convivencia Escolar apuntan más al mediano y largo plazo, en donde se

distingue un tratamiento que prioriza el componente de prevención del problema, buscando trabajar paralelamente la mitigación y atención de casos de violencia.

3.2. Los cambios de gestión ministerial

Empezamos por remarcar que el funcionamiento, implementación y continuidad de un dispositivo de política se ve afectado por factores que no solo tienen que ver con su diseño. De hecho, el factor político resulta decisivo para las posibilidades que tiene un tema de entrar en la agenda pública, pues este debe coincidir con las prioridades que tiene o ha definido la administración de turno o generar interés en función del contexto establecido en determinado momento. De ahí que el *timing* juegue un rol central dentro del establecimiento de una política, más allá de las cuestiones técnicas que evidentemente también deben estar presentes.

Cuando hablamos de continuidad nos referimos tanto a la continuidad de cada dispositivo de política (por ejemplo, qué es lo que determina dejar de lado la Estrategia “Paz Escolar” y reemplazarla por los Lineamientos de Convivencia Escolar) como a la continuidad de la naturaleza y orientación de la política en general (por ejemplo, el cambio del carácter punitivo de la política hacia otro de tipo preventivo). Este análisis de la continuidad es importante porque brinda elementos para entender la configuración y naturaleza que ha adquirido la política pública contra la violencia escolar durante el proceso.

De ahí que sea pertinente hablar en este punto de la articulación existente entre dispositivos, pues puede dar luces, y ser causa o expresión, del nivel de continuidad o disrupción que puede haberse dado en el trayecto que ha tenido el diseño de la política pública contra la violencia escolar y cómo los cambios en la gestión han podido tener repercusiones en la articulación de esta política.

Yo estoy acompañando todo el proceso de implementación de la convivencia escolar desde marzo del 2012 hasta la fecha, pero en este proceso de casi 4

años hemos cambiado de ROF 2 veces, hemos cambiado de dirección, e incluso hemos cambiado de mirada de la convivencia y la violencia escolar (Entrevista a Marco Torres, Especialista de Convivencia Escolar – Minedu. 11/05/17).

Comencemos recordando dos hechos asociados a la creación de la Ley, hito central en el proceso: a) surge en un contexto donde el tema del *bullying* empieza a ser visibilizado con mayor frecuencia por los medios de comunicación; y, b) coincide con la gestión de Patricia Salas como Ministra de Educación, cuyo perfil académico fue favorable para acoger el tema de la violencia escolar. Si bien la Estrategia surge desde el Minedu inicialmente como una respuesta a la presión mediática y a la atribución de responsabilidades emanadas de la Ley, es cierto también que para la gestión de Salas este no fue un tema difícil de incorporar dentro de su agenda. De ahí que en su gestión el tema de la violencia deja de ser un tema secundario dentro del Minedu, lo cual se expresa en el cambio de ROF del 2012³⁰, en donde la responsabilidad de trabajar el tema de la violencia escolar pasa de la Dirección de Tutoría y Orientación Educativa (DITOE), perteneciente al Viceministerio de Gestión Pedagógica, a la Dirección General de Desarrollo de las Instituciones Educativas (DIGEDIE)³¹, perteneciente al Viceministerio de Gestión Institucional.

Este cambio supuso un tratamiento más intensivo de la violencia escolar que se vio respaldado por la conformación de un equipo especializado dentro de la DIGEDIE que tendría como responsabilidad diseñar la Estrategia y dirigirla; posteriormente se sumaría un mayor número de personas, que tendrían como misión llevar adelante la implementación de los componentes de este dispositivo. De esta manera, el tema de la violencia sale de DITOE en donde el impacto de las acciones era limitado, pues se disolvía y perdía entre otros temas también tratados en esa Dirección con el mismo o mayor énfasis (drogas, orientación sexual, etc.).

³⁰ Aprobado mediante DS-006-2012-ED.

³¹ Dentro de las funciones que se le asignaban se incluía establecer lineamientos de política relacionados al tema de la convivencia escolar, la violencia escolar, además de establecer un contacto con la familia y la comunidad.

Como te comentaba, el tema de la violencia antes formaba parte de una dirección, que era la DITOE, donde era un tema más dentro de otros temas de riesgo como prevención de drogas, embarazo adolescente, educación vial... entonces, ahí era como que llegaba un presupuesto y tenías que repartirlo entre todos los temas que querías trabajar, que podían ser 10 o 12, entonces tu presupuesto terminaba siendo muy pequeño. (Entrevista a Marco Torres, Especialista de Convivencia Escolar – Minedu. 11/05/17)

En el 2012 se estableció como prioridad elaborar lineamientos de política, pero lamentablemente cuando fue sometido a consulta este documento comenzaron a haber muchos problemas, muchas dificultades en relación a por ejemplo qué hacíamos con los docentes que tenían algún tipo de comportamiento inadecuado en la escuela, llámese de violencia escolar, llámese de abuso sexual... entonces comenzaron a presentarse una serie de dificultades que generaban que no podíamos ponernos de acuerdo entre todas las direcciones involucradas en el Minedu respecto a cuáles deberían ser las mejores sanciones. Entonces el documento fue quedándose, perdiendo peso hasta setiembre del 2013, momento en el que se inicia todo el proceso de construcción de la Estrategia Nacional Contra la Violencia Escolar, a partir de una serie de casos mediáticos relacionados con la violencia escolar por aquella época que hacen que el Ministerio comience a diseñar una estrategia ya para atender la violencia escolar. (Entrevista a Freddy Sánchez, Especialista de Convivencia Escolar – Minedu. 15/04/16).

De este fragmento de entrevista se identifica un hecho importante, que es que el Minedu desde el 2012 y bajo la gestión de Salas, ya pensaba afrontar el problema desde la convivencia escolar, pero la coyuntura hizo que la decisión de la atención de los casos de violencia prevaleciera, es decir, la presión mediática y los casos que se iban presentando propiciaron que la decisión sea priorizar la atención de casos de violencia antes que la prevención, lo cual afectó la mirada que tendría la Estrategia desde el Minedu, la siguiente cita explica bien esta situación:

Los lineamiento que veníamos trabajando a partir del 2012 tenían como mirada la convivencia escolar, y dentro de esta propuesta se planteaban algunos ejes de trabajo relacionados a cómo generar en la escuela una mejor convivencia

escolar asumiendo que en un contexto amigable, de buen trato, donde hay relaciones basadas en el respeto probablemente ocurran menos incidentes de violencia y que ante una situación de conflicto, que puede devenir en un acto de violencia, los docentes tengan capacidades, competencias para poderlas abordarlas adecuadamente. Esa era la propuesta inicial, pero a partir de estos casos mediáticos que te comento, de toda esta coyuntura del momento cambia un poco la mirada del enfoque y lo que se dice es: necesitamos atender la violencia escolar ya, entonces hagamos una estrategia para atender la violencia. Entonces, se pierde de vista el enfoque mucho más grande de convivencia escolar y se centra solo en la violencia escolar. (Entrevista a Marco Torres, Especialista de Convivencia Escolar – Minedu. 11/05/17)

Asimismo, el hecho de que el tema pase a ser tratado desde la DIGEDIE, hace que cobre relevancia dado que se decide empezar una planificación y el diseño de una estrategia que tenga como eje el combate a la violencia escolar, como tema único y no solo parte de un tema curricular, sino institucional. En ese sentido, a diferencia de lo que se hacía desde la DITOE en donde las acciones consistían principalmente en campañas de sensibilización y actividades muy puntuales sin mayor impacto, y en donde la violencia escolar se perdía entre otros temas que tenía la misma o mayor importancia, desde la DIGEDIE se apuesta por acciones más ambiciosas articuladas en el marco de una estrategia nacional y en donde la violencia escolar cobra relevancia.

Entonces, al crearse esta nueva dirección, la DIGEDIE y contar ya con el tema propio de convivencia escolar, el tema sale de la DITOE, como función de la DITOE, y se ancla o forma parte de las funciones de la DIGEDIE como tal, donde se conforma un equipo de trabajo, denominado de convivencia escolar. (Entrevista a Marco Torres, Especialista de Convivencia Escolar – Minedu. 11/05/17)

Sí, definitivamente ha habido variaciones a partir del cambio de ROF con respecto al tratamiento de la violencia escolar. Ahora tú puedes identificar en el Ministerio de Educación un equipo que ve el tema de violencia escolar y convivencia escolar. Eso es un avance. Porque hay un equipo que observa este tema. No es un tema curricular, es un tema de protección al derecho de los niños. Por lo tanto, llaman por teléfono y denuncian casos de violencia. Eso ya me

parece relevante, porque le generas a la comunidad que en el ministerio de educación y la UGEL existe un espacio para atender estos casos. Eso se está construyendo desde adentro, porque tienes que ver calidad de la atención, pero es un inicio. En ese sentido tenemos un avance. Sino imagínate tú hace seis años, no había nadie que vea violencia escolar. Esos temas no se veían. (Entrevista a Freddy Sánchez, Especialista de Convivencia Escolar – Minedu. 15/04/16).

Una precisión importante es que el ROF no solo evidencia la decisión política de atender la violencia escolar de una manera más intensiva, sino también la necesidad de darle mayor sostenibilidad al tema desde el Minedu. Como señala Freddy Sánchez, “hay una sostenibilidad normativa, en el ROF mismo. Si tú me preguntas qué hace sostenible al tema desde el Minedu, pues el ROF, porque el ROF está planteando eso. Y tú tienes que cumplir tus funciones. Tú en el ROF ves que se ha ido visualizando el tema de la violencia escolar, porque antes si tú veías el ROF no se visualizaba. Porque no era parte de la dinámica del ministerio” (Entrevista a Freddy Sánchez, Especialista de Convivencia Escolar – Minedu. 15/04/16).

Asimismo, en la Estrategia “Paz Escolar” podemos distinguir una decisión política importante dado que representará el primer dispositivo de política luego de promulgada la Ley y aprobada su reglamentación. La decisión política, además, no está solo referida a la creación de una estrategia nacional. En principio, la decisión política se da en el marco de las responsabilidades asignadas al Minedu en la Ley para implementar sus disposiciones. Sin embargo, si bien el Minedu reconoce muchos aspectos de la Ley, marca una distancia respecto a la estructuración del problema, como ya se mencionó anteriormente.

Esto es relevante, pues los responsables de la Estrategia se dieron cuenta de las falencias de la Ley al momento de su diseño, con lo cual se ven en la necesidad de llenar dichos vacíos a través de otro dispositivo³². De hecho, los

³² Uno de los aspectos que los responsables de elaborar la Estrategia desde el Minedu identifican como una gran debilidad en la Ley (y que se intenta corregir medianamente en el Reglamento) es la ausencia de alguna referencia o medida que fortalezca las capacidades de los docentes y directores para identificar, atender y prevenir los casos de violencia escolar. Más allá del establecimiento de protocolos de acción frente a un caso de violencia escolar, los docentes y directores muchas veces necesitan

esfuerzos del Minedu por hacer estos ajustes a la Ley comenzaron desde la elaboración de su Reglamento, que cayó también bajo su responsabilidad. Sin embargo, dado que el reglamento debe estar en función de la Ley, el ajuste dado tuvo limitaciones; aun así, como vimos, se pudieron cambiar algunos términos para tratar de disminuir el carácter punitivo de la Ley. Con la Estrategia se fue mucho más allá de lo establecido en la Ley y se hizo un trabajo teórico y de investigación para sustentar la propuesta y la necesidad de trabajar el problema no solo desde el *bullying* sino desde la violencia escolar incorporando otros actores por fuera de la escuela, además de buscar superar el carácter punitivo ya mencionado de la Ley.

Bueno, primero la ley es bien anecdótica. La ley sólo reduce la violencia escolar al *bullying*. En el fondo la ley dice es una forma de fomentar una convivencia anti violencia, es el título, pero todo el texto está señalado al tema del *bullying*, no reconoce otros tipos de violencia, por ejemplo, la violencia que ejerce el personal de la IE. Si tú revisas de ley solo menciona el enfoque punitivo no habla de diagnosticar, después sancionar, sino un enfoque más punitivo. Cuando el tema tiene que ver más con convivencia, porque una buena convivencia va a desalentar estar prácticas que se lleven mal los chicos. La ley no ha sido consultada por el MINEDU, no tiene mucha perspectiva pedagógica, te habla más en lenguaje policial: que el CONEI tiene que vigilar, le da unas funciones que no le corresponden al CONEI. Y cuando sale la ley, se intenta mejorar la ley con el reglamento. Porque el reglamento ya le da otro enfoque, el reglamento si le cae a Educación. Entonces lo que se hace es realmente querer mejorar la ley y se le da un enfoque distinto. Se habla de medidas que ninguna sanción a los estudiantes puede excluirlo de la escuela, por ejemplo. Lo que se tiene que buscar es resarcir al estudiante en casos de violencia, se le da un enfoque más educativo. Que tiene que haber un plan de convivencia en la IE (Entrevista a Freddy Sánchez, Especialista de Convivencia Escolar – Minedu. 15/04/16).

capacitación primero para identificar los casos de violencia escolar. Esto debido a que es un problema que durante años se ha naturalizado, siendo difícil distinguir qué situaciones deben ser catalogadas como violencia escolar. Siendo un tema sensible y complejo, las críticas hacia la Ley por parte del Minedu y otros sectores de la sociedad civil van en la dirección de que no se considera el aspecto de la capacitación para el tratamiento adecuado de estos casos para los actores a los cuales se les otorga responsabilidades en la Ley como los docentes y directores.

Precisamente, la Estrategia, desde su diseño, incorpora el componente normativo como necesario, el cual tiene su razón de ser en la constatación de la imperfección y los vacíos de la ley, desde su enfoque, naturaleza y diseño de disposiciones. Desde el Minedu se tenía la convicción de que si se querían lograr resultados se tenía que contemplar la posibilidad de modificar la Ley y hacer ajustes que incorporen la complejidad de la violencia escolar y establecer medidas elaboradas en función de información y una comprensión más cabal de la naturaleza del problema, minimizando el riesgo de caer en acciones poco viables y sin mucho impacto.

En efecto, desde la Estrategia y dentro de las acciones comprendidas por el componente normativo de la misma, se trabajó una propuesta de modificación de la Ley, que fue propuesta en el Congreso. Sin embargo, esta no prosperó, siendo el congresista Lescano, propulsor de la Ley N° 29719, uno de los principales opositores a que se aprobaran estas modificaciones.

Entonces la estrategia lo que buscaba dentro de este componente normativo, si se quiere, era ir generando una corriente de opinión a nivel de decisores políticos, a nivel del Congreso, tuvimos algunas reuniones con la Comisión de Educación para plantearles una alternativa, una modificatoria a la Ley. Hubo algunas dificultades, problemas en el sentido que se nos cuestionaba que como sector no estábamos dándole la importancia debida a la ley y que no estábamos garantizando su implementación, cosa no tan cierta porque nosotros sí buscamos la forma de implementarla con nuestras limitaciones, eh... digamos, había cosas imposibles como por ejemplo que cada escuela tenga un psicólogo, pero teníamos la experiencia de tener promotores de tutoría, de tener especialista de tutoría en algunas DRE y teníamos la experiencia de algunos gobiernos regionales que contrataban psicólogos en algunas escuelas con mayor riesgo; entonces nosotros reportábamos sobre estas situaciones que se venían haciendo a nivel nacional pero no le dábamos tal vez todo el énfasis que hubiera requerido la implementación de la ley; sí apostábamos en cambio por alguna modificatoria primero y eventualmente cambiarla, hubo una propuesta hasta el año pasado, mediados del 2015, en donde hicimos el último esfuerzo por pasar una modificatoria de la ley, incluso hubo un pre dictamen aprobatorio, pasó al pleno y en primera instancia hubo muchos cuestionamientos, sobre todo

de quien propuso la 29719 que era Yhonny Lescano, y tuvo que pasar a cuarto intermedio y ahí se perdió. (Entrevista a Marco Torres, Especialista de Convivencia Escolar – Minedu. 11/05/17)

...el reglamento no puede decir más de lo que manda la ley. Porque el reglamento se basa de la ley. En el congreso se presentó un proyecto de ley que estuvo a punto de ser aprobado y se iban a modificar algunos artículos de la ley. Que no sólo se reduzca violencia escolar sino también la violencia por el personal de la IE. Que se prioricen más el tema de la convivencia escolar como una herramienta para prevenir este tipo de violencia y las funciones del director, más puntual, desde una mirada más pedagógica. Eso se presentó el año pasado estuvo en Comisión de Educación y no prosperó porque hubo un cambio, Mora salió de la Comisión, salió y el tema electoral y se cerró. No fue un buen momento. Pero estuvo en un 70% para mejorar la ley y por ejemplo no es viable que exista un psicólogo en el colegio, porque la ley te decía que debía haber un psicólogo por colegio. Pero eso no es viable porque estamos hablando de costos muy altos y tendrían que ser psicólogos educativos, ahí se vio que no era viable lo que decía la ley, por eso hasta ahora no se ha cumplido esa parte. (Entrevista a Freddy Sánchez, Especialista de Convivencia Escolar – Minedu. 15/04/16).

Entre las principales modificaciones que se proponían en el texto sustitutorio a la Ley N° 29719 estaba el ampliar la mirada de la violencia, no solo considerar la que se daba entre alumnos, sino también la violencia que era ejercida por adultos de la institución educativa. También se trataba de ampliar el espectro de profesionales que puedan estar involucrados en los hechos de violencia para la atención, es decir, no solo considerar en el trabajo con las escuelas a profesionales psicólogos, sino también involucrar a trabajadores sociales, pedagogos, psicopedagogos, u otros profesionales que podrían aportar en el trabajo a nivel de la institución educativa para prevenir la violencia escolar. Además, se buscaba que ante situaciones de violencia en las cuales estuvieran involucrados docentes o directivos de IIEE, ellos sean sancionados no solamente en la vía judicial o penal sino también a nivel administrativo a nivel de la UGEL, de la DRE, incluso se manejó por aquella época la posibilidad de que estos docentes no vuelvan a enseñar y que se establezca un registro de docentes que ya tenían algún tipo de sentencia o resolución en donde se indicaba que había

sido un agresor físico o incluso sexual³³ (para mayor detalle ver Anexo 2: cuadro de modificaciones).

Sin embargo, el horizonte temporal de la Estrategia no fue el esperado. Inicialmente planificada para una primera etapa de 3 años, la Estrategia se desarticuló apenas al año de iniciada³⁴. La salida de Patricia Salas y la consecuente llegada de Jaime Saavedra como Ministro de Educación, tendrá repercusiones en la continuidad de la Estrategia. Esto, en parte, debido al perfil del nuevo ministro.

Saavedra, a diferencia de Salas, poseía un perfil más técnico con un marcado sesgo economicista. Su personal de confianza, evaluó los programas que la gestión anterior venía implementando, bajo una mirada técnica de indicadores y eficiencia, siendo la Estrategia “Paz Escolar” parte de esta evaluación. Como señalamos en el capítulo anterior, la Estrategia supuso acciones bastante ambiciosas que requerían un desembolso presupuestal importante y por tanto voluntad política para llevarlas a cabo³⁵. Por la naturaleza de la temática a abordar, desde el diseño, existía dificultad para establecer indicadores medibles

³³ De hecho, ningún docente implicado en delitos de violación de la libertad sexual puede ejercer la docencia, de acuerdo a lo que dispone la Ley N° 29988 “Ley que establece medidas extraordinarias para el personal docente y administrativo de instituciones educativas públicas y privadas, implicado en delitos de terrorismo, apología del terrorismo, delitos de violación de la libertad sexual y delitos de tráfico ilícito de drogas; crea el Registro de personas condenadas o procesadas por delito de terrorismo, apología del terrorismo, delitos de violación de la libertad sexual y tráfico ilícito de drogas”. Esta medida, sin embargo, recién ha podido aplicarse debido a dificultades con el acceso al registro y base de datos de estos docentes, en manos del Poder Judicial. Para el caso de la violencia escolar, aún no existe un mecanismo similar.

³⁴ Si bien la Estrategia se aprueba formalmente en abril de 2014, mediante RSG 364-2014-MINEDU, la Estrategia es lanzada en septiembre del 2013 bajo el nombre de “Paz Escolar” junto a una plataforma virtual para registrar denuncias de casos de *bullying* denominado SíseVe y la creación del programa piloto “Escuela Amiga”, que fueron dos de los ocho componentes contemplados en el diseño de la Estrategia que detallamos anteriormente. Este último se pensó implementar en algunas escuelas estatales, ubicadas en los distritos de mayor incidencia de violencia social dentro de la ciudad de Lima Metropolitana.

³⁵ El equipo de la Estrategia creció significativamente en poco tiempo, pasando de ser inicialmente 8 personas como parte del equipo central encargado cada uno de los 8 componentes de la Estrategia a ser aproximadamente 200, en donde se incluía ya el equipo técnico encargado de implementar la Estrategia. Ello requirió la contratación de un espacio propio, fuera del Minedu para poder desarrollar las acciones como equipo, dado que en las instalaciones del Minedu no había más espacio. Esta necesidad de mayor personal estuvo relacionado a las acciones definidas en el diseño como apuesta para combatir el problema, las cuales requerían de muchos recursos humanos y materiales. Además de ello, si bien las alternativas de solución planteadas no abarcaban toda la complejidad del problema, incluían propuestas transversales, como punto de partida, básicamente centradas en procesos de formación continua dirigidas a docentes, directores y auxiliares, para desarrollar capacidades en el abordaje del problema; el modelo también incluía equipos multidisciplinarios para las intervenciones y el trabajo con otros actores de la comunidad aledaña a la escuela, buscando fortalecer el vínculo entre escuela-comunidad. Un ejemplo claro de lo mencionado lo constituyó “Escuela Amiga”.

de manera cuantitativa, lo cual fue observado por los técnicos presupuestales de la nueva gestión.

Sin embargo, la principal razón fue el presupuesto que suponía mantener algunos de los principales componentes de la Estrategia como “Escuela Amiga” y el componente de formación de docentes, así como su dificultad para ser escalables a nivel nacional:

Creo que hoy en día los programas que sobreviven, que tienen más chance de sobrevivir, de recibir presupuesto de producir resultados visibles y de estar articulados con las intervenciones son los que forman parte de PpR, en el caso de la educación básica regular ese PpR el principal es el PELA y es un programa que busca mejorar los logros de aprendizaje, no dice logros de aprendizaje en comunicación y matemática y uno de los aprendizajes importantes ya sabemos son las habilidades socioemocionales no? Entonces, si es posible justificar porque hay mucha evidencia empírica experimental que soporta el hecho que la reducción de violencia escolar, la mejora del clima, las habilidades socioemocionales conducen a mejores aprendizajes y eso fue sustentado suficientemente bien en el PELA pero no fue escuchado suficientemente bien a la hora de aprobarlo. Y creo que la implementación también estuvo desconectada, como eran dos instancias distintas al equipo de la Estrategia le importó más el tema de la violencia escolar menos el tema de aprendizajes y creo que no posicionar eso estratégicamente, ligado a los aprendizajes se hizo que fuera más vulnerable.

Pienso que intervenciones como Escuela Amiga y de hecho son súper útiles para generar evidencia debe hacerse a mayor escala. Para que se pruebe que se puede hacer a mayor escala. Porque por un lado tienes al MEF que te dice haz un pilotito y luego el Minedu te dice, yo no quiero pilotitos, los pilotitos no sirven yo no lo puedo escalar. Yo necesito producir resultados ya, mientras que el MEF te dice pilotea y cuando me compruebes que tienes resultados ahí recién te doy plata. Parece que ahí hay una desconexión importante. Por eso lo que paso fue que el MEF y aprobó para que fuera un pilotito y dio muy poca plata se propuso para 20 millones pero dio 2 inicialmente y luego el ministerio transfirió un poco de plata adicional pero la quito con el cambio de gestión porque dice que esto no me conviene, no he visto ningún resultado aun yo quiero ver resultados mucho

más grandes no con 150 escuelas sino con mil, dos mil (Entrevista a funcionaria del Banco Mundial - 09/05/17).

Como te comentaba, eso empezó en setiembre del 2013, todo el 2014 hicimos la implementación de casi todos los componentes dentro de esa estrategia, y en el 2015 a inicios de ese año ya había un nuevo ROF, y dentro de este nuevo ROF incluso antes ya se sabían que había otras prioridades dentro del sector, por ejemplo, a nivel secundaria una prioridad era trabajar JEC, a nivel de primaria la prioridad era trabajar soporte pedagógico. Entonces, cuando nosotros les contamos lo que veníamos haciendo con Escuela Amiga y que era una intervención experimental donde manejábamos algunos factores una de las condiciones era que a estas escuelas no podíamos permitir que, entre otro tipo de intervención para poder medir los efectos, entonces cuando fuimos a sustentar lamentablemente no tuvimos respuesta en el sentido de que JEC era más importante.

Ante eso, ante la intervención de ellos que iba a darse, ya no tenía sentido seguir haciendo Escuela Amiga porque los resultados que podamos obtener después ya no iban a ser atribuidas solo a nuestra intervención sino también a las otras intervenciones que eran prioridad de la nueva gestión. Ya era imposible buscar una alternativa y se optó por desarticular la iniciativa. Hubo algunos argumentos más como que el componente de formación era muy caro; nosotros lo que hacíamos era un diplomado que se diseñó con apoyo de la PUCP y era ella quien dictaba el diplomado, se nos indicó que era muy caro y que no era sostenible que una cantidad tan pequeña de directores pudiera beneficiarse de algo que cueste tanto. Como que ya hubo muchos peros y se optó por desarticular Escuela Amiga (Entrevista a Marco Torres, Especialista de Convivencia Escolar – Minedu. 11/05/17)

Relacionada a esta dificultad, se sumaba el hecho de que no se contaba con una línea de base para establecer un diagnóstico claro del problema, así como de sus magnitudes. Por fuera de ello, la nueva gestión también llegaba con su propia agenda e intervenciones a priorizar (por ejemplo, la Jornada Escolar Completa, que también requería de mucho presupuesto). Todos estos aspectos sumaron al momento de que los técnicos presupuestales encargados de evaluar las intervenciones del Minedu determinaran que la Estrategia no era sostenible ni escalable a nivel nacional, es decir su implementación en regiones. En línea

con la necesidad de contar con información sobre el tema, la gestión de Saavedra desarticuló la Estrategia, pero salvó el componente del SíseVe.

Hubo una crítica que la Estrategia como tal no tenía una sostenibilidad, porque consideraba componentes que no iban a ser sostenibles en el tiempo para plasmarse a nivel nacional. La Estrategia tenía varios componentes, entre ellos el SíseVe, el componente de investigación, de comunicación, Escuela Amiga, aunque se priorizó más el SíseVe y el trabajo comunal con los barrios dentro de lo que fue Escuela Amiga y Barrio Educador que ya no están. Todo se desarticuló básicamente por un tema presupuestal, para la nueva gestión estos componentes acarreaban mucho dinero, lo cual no era sostenible. (Entrevista a Freddy Sánchez, Especialista de Convivencia Escolar – Minedu. 15/04/16).

Es importante señalar que con la nueva gestión se vuelve a cambiar el ROF del Minedu. De conformidad con la modificación del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación³⁶, el tema de la violencia, se siguió trabajando desde el Viceministerio de Gestión Institucional, pero ya desde la Dirección de Gestión Escolar (DIGC) creada bajo el nuevo ROF³⁷, reemplazando a la DIGEDIE. En este marco el Ministerio de Educación puso énfasis en promover la convivencia democrática al interior de las instituciones educativas, además de fortalecer el sistema especializado en reporte de casos sobre violencia. Con estos cambios vienen también nuevas o renovadas miradas sobre el problema de la violencia escolar. A partir de aquí, se empieza a hablar con mayor fuerza de la convivencia escolar y se hacen ajustes a la estructuración del problema, aspecto ya explicado antes.

Cuando ya sale el nuevo ROF en el 2015 cambia completamente la mirada y ya no se establece como prioridad del sector atender solo la violencia escolar sino se vuelve nuevamente la mirada del 2012 donde la idea es trabajar el enfoque de convivencia escolar y nuevamente se están haciendo lineamientos de convivencia escolar para toda la EBR, esto se viene trabajando paralelamente

³⁶ Aprobado mediante el Decreto Supremo N° 001-2015-ED, del 31 de enero de 2015.

³⁷ Esta instancia pertenecía a la Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar que tenía entre sus obligaciones formular documentos normativos e implementar estrategias para la promoción de una convivencia democrática, y la prevención y atención de casos de violencia escolar, así como brindar una asistencia técnica a las instancias de la gestión descentralizada.

con el SíseVe. (Entrevista a Marco Torres, Especialista de Convivencia Escolar – Minedu. 11/05/17)

Entonces se implementa un nuevo ROF y se señala a esta Dirección como la que tiene que establecer las políticas para luchar contra la violencia escolar. Esto fue el 2015. El nuevo ROF lo que agrega de manera explícita el tema de violencia escolar. Acuña que hay una necesidad del Ministerio de Educación que una dirección formule documentos, políticas primero para promover la convivencia democrática que es lo más fuerte y lo más grande, pero asimismo para ofrecer acciones en caso de violencia escolar (Entrevista a Freddy Sánchez, Especialista de Convivencia Escolar – Minedu. 15/04/16).

Es así que se empieza a trabajar en otro dispositivo, los Lineamientos de Convivencia Escolar, los cuales se elaboran durante el 2015, pero que debido a la inestabilidad política que afectó a la gestión de Saavedra (huelga de maestros, interpelaciones por parte del Congreso de la República a ministros, renuncia del Presidente de la República), no llegaron a aprobarse. Tampoco en la gestión de Martens y Vexler logran aprobarse estos lineamientos por el mismo motivo y por otras prioridades de cada gestión, sin mencionar que cada uno de ellos tenía que revisar lo elaborado fuera de su gestión con mayor detalle. No es sino hasta la gestión de Alfaro, ya en el 2018, que se logran aprobar los Lineamientos que, como señalamos, constituirían nuevamente un cambio en la lógica como se entendía el problema y las alternativas de solución, apostando por acciones y medidas que priorizan la prevención y el carácter formativo que tiene que estar presente en las acciones de respuesta.

Como vemos, la continuidad y coherencia de la política pública contra la violencia escolar se vio afectada también por la coyuntura y los cambios de gestión, y los consecuentes cambios organizacionales, generando retrasos, replanteamientos, ajustes e idas y vueltas, lo cual remarca la complejidad del problema y su tratamiento desde el Estado:

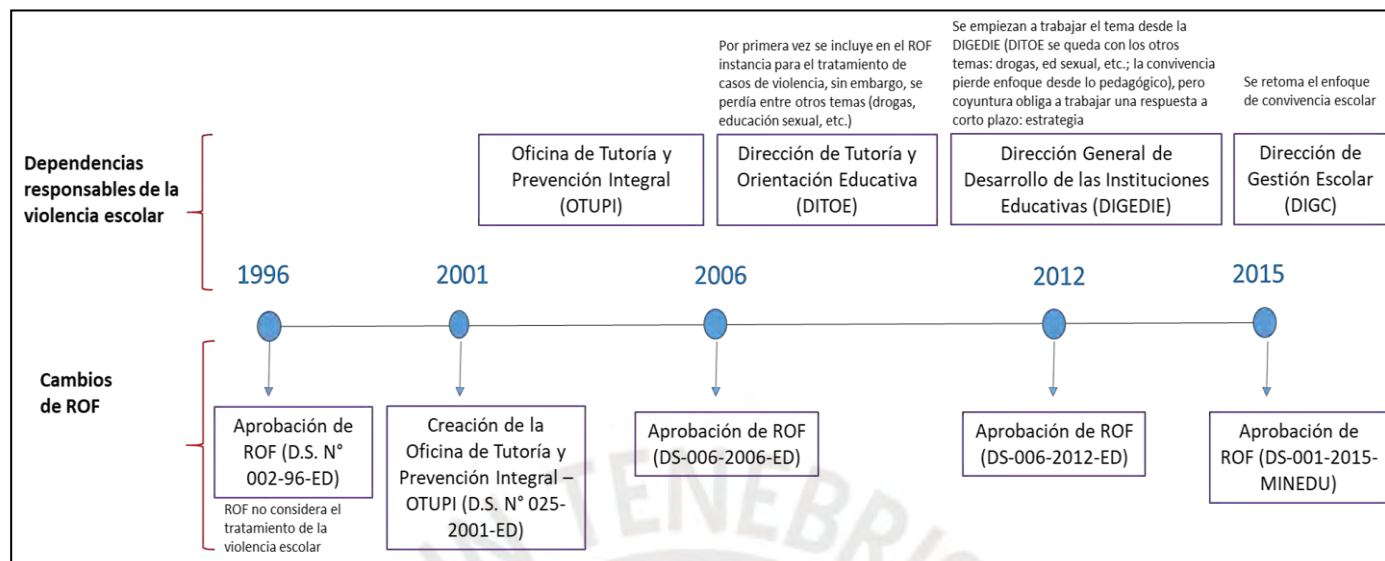
O sea, cada vez que se ha presentado un caso de violencia y hemos tenido que intervenir se ha hecho rápidamente, hemos recibido respaldo en ese momento, pero como que es muy reactiva la respuesta, no hay esta propuesta este enfoque

de prevenir y desarrollar acciones para evitar que sucedan... ahora estamos tratando de hacerlo, pero viene un cambio de gestión en pocos meses, entonces no sabemos qué va a pasar, por eso estamos también un poco preocupados, lo que quisiéramos es que los lineamientos que estamos desarrollando se apruebe antes de que la gestión se vaya, porque si no es probable que tengamos que empezar nuevamente otra propuesta o desde cero. Creo que el temor siempre es más bien a ir generando procesos a mediano y largo plazo. O sea, apostar por una estrategia nacional que solo dure un año no parece lógico; si tú estableces una estrategia nacional dale por lo menos 3 o 4 años como para que demuestre y te plantee algún tipo de resultado y a partir de esa evaluación tú determines si continúa o no.

Y creo que un rollo importante en este proceso ha sido el haber modificado el ROF en tan poco tiempo, en poco más de 3 años hemos cambiado 2 veces de ROF, y eso también ha hecho de que exista una desorganización porque explicarles a la DRE y UGEL que éramos parte de una dirección que había tomado un tema que estaba en otra dirección, pero que solo había tomado ese tema que era el de violencia escolar dejando otros temas como conductas de riesgo relacionadas a violencia escolar, consumo de drogas, violación sexual, vulneración de derechos, dentro de la DITOE, no era del todo comprensible, y después de dos años o año y medio le dices que ya no existe esa dirección sino otra que va a mirar la violencia desde la convivencia escolar también termina por confundir a nivel de DRE y UGEL y en algún momento creo que también a nosotros mismos. (Entrevista a Marco Torres, Especialista de Convivencia Escolar – Minedu. 11/05/17)

El proceso de cambio y continuidad, en cuanto a los dispositivos de política a través de las gestiones ministeriales respectivas, podemos verlo en detalle en el siguiente gráfico:

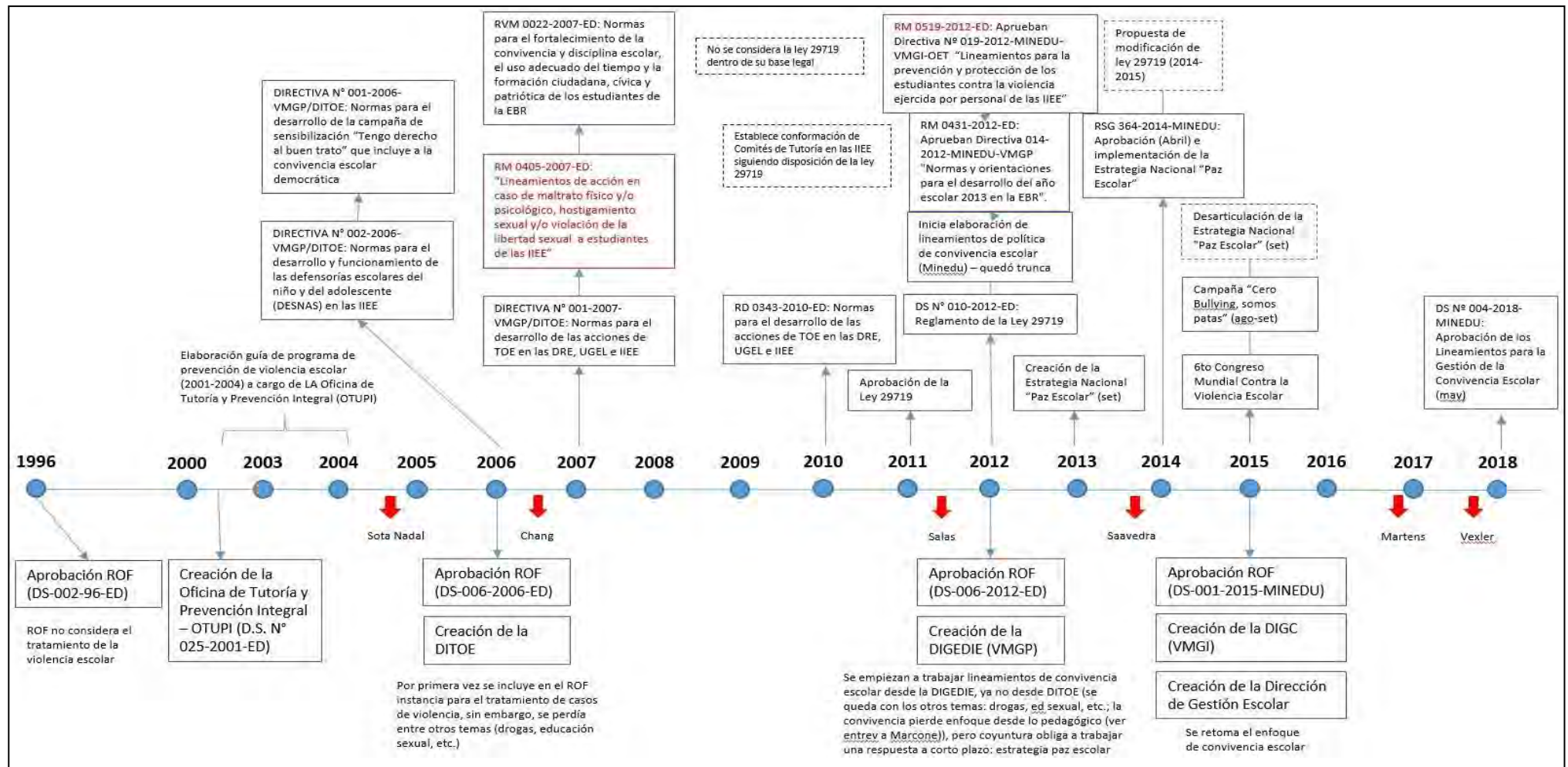
**GRÁFICO N° 3. CAMBIOS DE ROF EN EL MINEDU E INSTANCIAS
RESPONSABLES DE LA VIOLENCIA ESCOLAR**



Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ).

Elaboración: Propia.

GRÁFICO 4. LÍNEA DE TIEMPO PROCESO DE DISEÑO DE POLÍTICA PÚBLICA CONTRA LA VIOLENCIA ESCOLAR



Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ).
Elaboración: Propia.

Sin embargo, más allá de estas diferencias entre dispositivos, podemos destacar en el proceso global de diseño de la política una lógica incremental que supuso ajustes a partir de una ley con muchas falencias y vacíos y que, además, no fue producto de un proceso participativo en donde aportaran a su construcción los diversos actores e instituciones relacionadas o con conocimiento especializado sobre el tema. Sin embargo, habría que reconocer también el valor que tuvo la creación de la Ley, más allá de todas las imperfecciones que tenga. La Ley supuso un hito dentro del proceso de la política pública contra la violencia escolar, antes de ella no existía ningún marco normativo que reconociera el problema y estableciera medidas de alcance nacional.

Yo fui consciente desde un primer momento que la ley no resuelve el problema, entonces ¿por qué nos empeñamos en la ley? Porque para muchas personas en donde no tengamos mandato legal no tenemos obligación, y esa era la razón; por lo menos era también un expreso reconocimiento del Estado, a través del Minedu, de que existía un problema de violencia denominado *bullying* y otra variedad en la escuela, ya no se ponía en tela de juicio de que esto existe, que no son especulaciones o modernismos (Entrevista a Julio Carozzo - Presidente del Observatorio Sobre la Violencia y la Convivencia en la Escuela. 19/01/16).

A pesar de todos los problemas y errores y comentarios que has podido escuchar acerca de la Ley 29719, mi posición ante eso es que termina siendo un hito dentro del tema porque antes de eso no había nada, más allá de alguna directiva pequeña emitida por la oficina de ética del Ministerio que establecía algunas medidas disciplinarias para docentes implicados en hechos de violencia, no había nada más. Entonces, cuando sale la Ley 29719 se genera la necesidad de hacer algo porque ya había la percepción de que la violencia escolar había aumentado, no se sabía la magnitud, pero se tenía esa percepción, y la 29719 marcó un poco ese inicio. Lamentablemente tiene errores, varios, el más grave para mí es que centra el tema de la violencia solo entre los estudiantes y claramente sabemos que existen situaciones de violencia en la escuela que pasan por, no solo los estudiantes sino también por los adultos, el personal administrativo, docentes, directivos hacia los mismos estudiantes, cosa que no se ve en la 29719 (Entrevista a Marco Torres, Especialista de Convivencia Escolar – Minedu. 11/05/17).

3.3. Información y evidencia como base para el diseño y la toma de decisiones

Hablar de las dificultades de una política desde su diseño inevitablemente nos conduce a considerar el tema de la información y la evidencia utilizada en su construcción. De hecho, la estructuración del problema, así como las alternativas de solución propuestas en el diseño de la política son reflejo muchas veces de este insumo crucial. El acercamiento al problema y el éxito de la eficacia de una política depende generalmente tanto de la disponibilidad de la información como de que sea confiable y pertinente; es decir, no basta solo con contar con información en cantidad suficiente sino también en calidad, lo que supone muchas veces elegir qué tipo de información es la más relevante para la toma de decisiones. A continuación, veremos algunos ejemplos de cómo se expresó esta dificultad y las repercusiones que tuvo en el diseño de los dispositivos analizados.

Como señalamos, una de las principales dificultades que enfrentaron los tomadores de decisiones fue la escasa información disponible sobre el problema, vacío que podría indicar el nivel de importancia que tenía el tema de la violencia escolar dentro de la sociedad en el momento que se plantea la necesidad de regular normativamente la lucha contra la violencia escolar. Efectivamente, como precisamos en la introducción, más allá de algunos estudios de caso muy puntuales realizados en algunas escuelas, principalmente desde el área médica y psicológica, los emprendedores de política se enfrentaron a la dificultad de no contar con suficiente data e información que permitiera un diagnóstico claro sobre las dimensiones del problema, sus formas y causas, que facilitara el diseño de estrategias de acción eficaces, minimizando el margen de error al implementarlas. En parte, esto se debe a lo que ya hemos señalado antes en relación a la naturaleza –y a la vez naturalización– del problema, que impide que tanto las víctimas como quienes son observadores pasivos puedan reconocerlo y levantar alertas sobre los hechos de violencia ocurridos.

Desde el Minedu, el equipo conformado para elaborar la Estrategia “Paz Escolar” precisamente señala que identificó como una gran debilidad, para la elaboración

de dicho dispositivo, la ausencia de un diagnóstico del problema e información sobre el tema. Más grave aún, algunas de las observaciones que hacen de las medidas que contempla la Ley ni siquiera parten del hecho de la no existencia de información, sino de su no uso. Por ejemplo, la disposición de contar con un psicólogo en cada escuela podría haberse evitado fácilmente, o replanteado, si se hacía uso de la información que evidenciara su inviabilidad, en este caso, el insuficiente número de psicólogos para la cantidad de escuelas públicas existentes³⁸. Si consideramos, además, que de este universo de colegiados psicólogos no todos estarían interesados en trabajar en educación el panorama para el cumplimiento de esta disposición se vuelve más crítico e inviable. No solo eso, entre las falencias en el diseño, producto del no uso de información, el Minedu consideraba que en término de recursos tampoco era viable la exigencia de un psicólogo por escuela que estipulaba la Ley³⁹.

Para comenzar, no existía al momento de la elaboración de la Ley un registro de casos de violencia escolar, lo cual hubiera permitido dimensionar mejor el problema y conocer sus distintas formas de manifestación, así como los ámbitos y el perfil de quienes más lo padecen, con lo cual no se parte de un diagnóstico confiable sobre el problema al elaborar la Ley. Con mayor información pertinente y confiable tal vez se hubiera podido evidenciar que esta problemática no solo se reduce a la violencia que se produce entre los mismos escolares, sino que también involucra la violencia de los docentes y administrativos hacia ellos. La

³⁸ La implementación de la política contenida en la Ley N° 29719 recibió duras críticas en lo concerniente a la disposición de contar con un psicólogo por colegio para diagnosticar, prevenir, evitar, sancionar y erradicar la violencia, el hostigamiento, la intimidación y cualquier acto considerado como acoso entre los alumnos de instituciones educativas. Y es que esta medida no consideró algo muy elemental como es el hecho que para el 2011 habían cerca de 37,000 colegios públicos, entre primaria y secundaria, y que en total sólo se registraban 17,150 psicólogos colegiados en el Perú, de acuerdo al Decano del Colegio de Psicólogos César Neira (Fuente: http://archivo.elcomercio.pe/sociedad/lima/ningun-colegio-nacional-cuenta-psicologo-pese-leyantibullying_1-noticia-1266817). Asimismo, el 5 de julio del 2013, INDECOPI informa al MINEDU y a la Defensoría del Pueblo sobre un estudio realizado a nivel nacional, indicando que había un cumplimiento parcial de la Ley “Antibullying” y su reglamento. Uno de los principales incumplimientos descritos fue que las escuelas no contaban con un psicólogo, como estipulaba la ley 29719. Efectivamente, sin necesidad de realizar un trabajo de monitoreo exhaustivo en las escuelas, este hecho se pudo constatar ya desde el 2013, cuando durante las coordinaciones para el proceso de elaboración del diseño de la Estrategia Nacional “Paz Escolar”, el Colegio de Psicólogos reportó que a nivel nacional solo existían 20,000 profesionales psicólogos colegiados, cifra insuficiente para los cerca de 95,000 centros educativos activos a esa fecha (Minedu 2014).

³⁹ Respecto a la incorporación de los psicólogos en las instituciones educativas, la Ley señala en su artículo 3 que “se hará progresivamente de acuerdo a la disponibilidad presupuestal cuyo plazo concluye en Diciembre del 2012”, mientras que el Reglamento señala en su tercera disposición complementaria final que los Gobiernos Regionales establecerán en sus presupuestos institucionales la asignación de recursos a las DRE y UGEL “para la contratación de profesionales de psicología en las instituciones educativas públicas”.

información sobre el tema también hubiera permitido evaluar a su vez dónde radican los hechos más frecuentes y dónde los de mayor gravedad. Incluso, luego de implementar el SíseVe desde la Estrategia “Paz Escolar”, se presentaban dificultades para poder generalizar la información. Hasta el 2016 todavía había un vacío de información y desconocimiento de la magnitud del problema. El SíseVe por más buena iniciativa que sea no permite que se generalicen sus resultados. De acuerdo a Francisco Marcone, al 2016 había un 80% de escuelas afiliadas al sistema, pero solo un 10% de ellas reportaron alguna vez un caso de violencia en este sistema:

Hay mucha diferencia entre la información que tenemos sobre el porcentaje de violencia hecha por adultos y el porcentaje de violencia entre estudiantes; hay más reportes de violencia entre estudiantes, en un porcentaje de 65% vs 35%, y de toda la violencia entre estudiantes un 45% - 50% es *bullying*, el resto es violencia general. Todas esas cosas son importantes, porque te dan un dato: el *bullying* no es el centro de la cuestión y la Ley 29719 se focaliza en el *bullying*. Pero cuál es el problema, que no pasa del 10% de escuelas que han reportado alguna vez en el SíseVe, entonces los datos de este sistema no los puedes generalizar. Por eso nosotros queremos hacer (tal vez con Plan Internacional) una investigación que nos permita obtener información fidedigna de cuál es la situación de la violencia en las escuelas. Los estudios que se han hecho, en la etapa de la Estrategia Paz Escolar, han sido muy puntuales, hay información que se tiene en base a encuestas pero que están dirigidas a la opinión pública, no es una mirada directa a la escuela de una manera técnica y científica (Entrevista a Francisco Marcone, Ex Coordinador de Convivencia Escolar - Minedu. 18/02/16).

La urgencia por contar con normatividad al respecto propició que durante la elaboración de la Ley se prescindiera de este insumo fundamental, o solo se trabajara con la poca data con que se contaba. El Ministerio de Educación se encuentra con esta misma dificultad al momento de querer implementar acciones importantes y sostenibles contra la violencia escolar y al elaborar la Estrategia "Paz Escolar". Si bien la Ley establecía la implementación de un Libro de Incidencias para el reporte de los casos de *bullying* en las escuelas, este sistema de registro resultaba poco práctico y eficaz, no solo por la dificultad que suponía el procesamiento periódico de toda la información vertida en los libros, sino,

fundamentalmente porque los directores de escuela consideraban que no les era favorable que existan casos violencia reportados en ellos ya que eso iba a suponer una mala gestión frente a las UGEL y el Minedu, con lo cual no tenían incentivos para promover su uso.

Asimismo, en junio del 2013, INDECOPI presenta un informe al Minedu y a la Defensoría del Pueblo, el cual señala un cumplimiento parcial de la ley y su reglamento, evidenciando las dificultades encontradas, incluyendo en este informe la baja implementación del Libro de Incidencias. En vista de todo ello, la información proveniente de los cuadernillos para registrar las denuncias por *bullying* en las escuelas no resultaba confiable y no existía un adecuado sistema para certificarla⁴⁰.

Evidentemente, la Ley 29719 hace una llamada al sector educación sobre el tema de la violencia, pero al mismo tiempo esta ley, muy mal hecha, le genera muchos problemas; el nombre de la denominación de la ley no habla de su intención, la intención de la ley se focaliza en el *bullying* y se focaliza en lo punitivo, y establece una serie de medidas donde no tuvieron en cuenta para nada qué tan factibles eran, el famoso libro de registro de incidencias... ¿cómo controlas ese libro? Lo vas a controlar cuando a ese colegio le toque visita de la UGEL y la UGEL al final de su lista de cosas decida ver el libro. ¿Cuándo te sirve el libro? Cuando hay una denuncia, más o menos mediática o una denuncia que llega a la UGEL, entonces ahí recién van a ir a ver el libro, pero no es que haya un seguimiento. Además, te imaginas cómo puedes pensar en hacer un manejo estadístico en 60 mil escuelas a nivel nacional de 60 mil libros realizados a mano (Entrevista a Francisco Marcone, Ex Coordinador de Convivencia Escolar - Minedu. 18/02/16).

La necesidad de contar con información confiable y pertinente a nivel nacional, a través de un registro eficaz, resulta tan relevante que se convierte en uno de los principales componentes de la Estrategia "Paz Escolar" dentro de su diseño,

⁴⁰ Más allá de este reporte puntual de INDECOPI, realizado a partir de solo de una muestra de escuelas, no se cuenta con información sistematizada sobre la implementación de los libros de incidencia. El Ministerio de Educación no cuenta con estadísticas que indiquen cuántas IIEE en total a nivel nacional han implementado este libro de registros. Tampoco cuenta con información sobre el estado de los mismos y su contenido, es decir, de los casos reportados en ellos.

a través del SíseVe y el componente “Escuela Amiga”. Este punto es remarcado en los siguientes extractos de las entrevistas realizadas a funcionarios del Minedu que formaron parte del equipo que diseñó la Estrategia “Paz Escolar”, el primero de ellos entrevistado en plena vigencia de la misma:

Lo que queremos primero es generar las condiciones mínimas, y las condiciones mínimas para tener una política coherente primero es contar con evidencia, si no generamos evidencia sólida y factible va a ser muy difícil ser coherentes especialmente si queremos movernos a un tema de programa presupuestal o a un tema de Decreto Supremo; evidencia primero de cómo estamos, segundo lo que estamos haciendo es trabajar una serie de herramientas como es el SÍSEVE, Escuela Amiga, etc. y ya están siendo probadas en campo, es decir, decirles “sabes qué MEF, PCM, esta es la situación de violencia, nosotros hemos hecho A y B y estamos demostrando que sí funciona, apoyanos” porque sino va a ser muy difícil para nosotros escalar esto a nivel nacional. Y tercero, trabajar en un marco normativo coherente, que es lo que ya les he mencionado.

Yo creo que las dos debilidades principales a nivel de políticas o programas es primero el marco normativo, y segundo la evidencia, que para nosotros es fundamental. Todo programa presupuestal, toda política pública tiene que tener evidencia clara. Usualmente lo que se hace es jalar evidencia académica, evidencia política de otras regiones para luego aplicarlas a nivel nacional, pero a veces eso es insuficiente. Por ello, estamos generando evidencia de dos tipos: de cómo estamos y de que lo que estamos haciendo sí funciona. Escuela Amiga es un programa experimental y se quiere generar evidencia, que tiene el asesoramiento del BM, se cuenta con asesores internacionales para ver las evaluaciones de impacto, entonces estamos hablando el mismo lenguaje que el MEF quiere. Igual con el congreso, ahí tenemos que traer a nuestros abogados y todos los marcos normativos y los vacíos que hay, también hemos desarrollado un tipo de lenguaje por así decirlo para hablar con el MEF; el MEF no quiere escuchar “mira pobrecitos cuántos niños están en la TV sufriendo de violencia escolar”, sino “mira, yo ya recogí evidencia, hice un estudio experimental, hice mi línea de base, estos son los resultados, estas son las conclusiones de mi estudio en el primer corte del primer año y mira todos los resultados, estos son mis proveedores: BM, etc. y estas son sus conclusiones”, van a revisar eso y lógicamente van a estar de acuerdo con darnos presupuesto. El gran vacío en general ahorita en el sector público es que, para tener programas

presupuestales, lo que quiere el gobierno es evidencia, y generalmente no se tiene, o se tiene muy poca o muy débil. Lo que queremos es prepararnos para eso, básicamente eso es lo que estamos trabajando (Entrevista a Rafael Miranda, ex Especialista de Convivencia Escolar – Minedu. 26/11/14).

Lo que veo es que se trataba de cubrir muchos temas de los cuales el énfasis mayor lo tuvieron dos: el proyecto “Escuela Amiga”, que era el que básicamente iba a generarnos algún tipo de evidencia para sacar un PPR propio, individual sobre el tema de la violencia escolar, que era un poco la idea; y el otro es este sistema especializado contra la violencia escolar que es el SíseVe que se empieza a generar, que es esta plataforma virtual que permite que un estudiante o cualquier integrante de la comunidad en general pueda reportar un hecho de violencia escolar. El SíseVe se lanza precisamente en setiembre del 2013 y lo que buscaba básicamente era generar también algún tipo de data sobre cómo está la violencia a nivel nacional a través de los reportes que se podrían ir generando [...]. Claramente hay una serie de casos de violencia escolar que no están siendo reportados por diferentes motivos, algunos pasan por el temor, la confidencialidad, saber si la DRE, la UGEL o el mismo Minedu va a hacer algo, desconocimiento, y también hay un cierto temor a lo virtual y tecnológico, a pesar que la página es amigable, es fácil reportar un caso hay todavía temores para reportar. (Entrevista a Marco Torres, Especialista de Convivencia Escolar – Minedu. 11/05/17)

Es importante precisar que, si bien el SíseVe surge de la necesidad de contar con data e información para el diagnóstico y una adecuada toma de decisiones, también responde a una necesidad de contar con un mecanismo que permitiera atender los casos de violencia de una manera rápida, así como su posterior seguimiento por parte de las autoridades respectivas. Esto último debido a la presión que significaban para el Minedu los casos de violencia escolar que tenían resonancia y que eran visibilizados por los medios de comunicación, considerando las responsabilidades que ya para entonces le asignaba la Ley.

A la larga, el único componente que sobrevivió a todas las gestiones posteriores a la creación de la Estrategia fue el SíseVe, el cual se mantiene en vigencia en la actualidad. Sin embargo, es un sistema que también presenta algunas

debilidades, principalmente en cuanto a la dificultad que existe en algunas zonas del Perú y en algunas escuelas en relación al acceso a servicios de luz eléctrica, internet y a equipamiento tecnológico (computadoras), todos ellos elementos necesarios para el funcionamiento de esta plataforma virtual⁴¹. Además de ello, se presentan dificultades en términos del desconocimiento sobre la plataforma y su uso. Otra dificultad es que para que alguna persona pueda hacer una denuncia a través de esta plataforma es que es necesario que cuente con DNI, lo cual afectaría principalmente las denuncias directas de los estudiantes, sobre todo de las zonas más alejadas, sin mencionar que previamente su escuela debe estar afiliada al SíseVe.

Asimismo, todavía no ha sido posible trabajar la data que permita una clasificación del tipo de acoso escolar que se produce (racista, étnico, homofóbico, etc.). Esto se aplica tanto para el libro de incidencias como para el mecanismo SÍSEVE. Sin un buen diagnóstico no podría existir una estrategia de acción adecuada para combatir el problema, menos aún realizar ajustes con el paso del tiempo.

En la práctica, el SíseVe constituye un mecanismo que se superpuso a lo establecido en la Ley que señalaba la implementación de los libros de incidencia en todas las escuelas para el registro de los casos de violencia. Desde el Minedu, reconociendo las limitaciones que presentaría este mecanismo manual, prefirió diseñar un sistema virtual que facilitara no solo el manejo de data, sino que esté al servicio de la atención de los casos y su seguimiento. Sin embargo, estos dos mecanismos orientados al registro de los casos de violencia escolar, el libro de incidencias y el SíseVe, no tendrían que ser necesariamente excluyentes dado que podrían complementarse, sobre todo para los casos donde no se cuente con servicio de internet, energía eléctrica y computadoras. Para ello, previamente es necesario realizar un trabajo de alineamiento de la información que se contempla o se solicita en ambas herramientas, tanto de forma como de fondo.

⁴¹ De acuerdo a datos de Escala-Minedu del 2017, solo el 29.1% de escuelas públicas de nivel primaria contaban con internet, mientras que a nivel secundaria era el 68.6%. Sin embargo, las cifras por área de residencia evidencian una brecha grande respecto del ámbito urbano y rural, encontrándose que solo el 13.9% de escuelas primarias rurales cuenta con este servicio, mientras que en secundaria la cifra es de 44.8% en escuelas rurales. Por otro lado, el 20° Informe Anual de la Defensoría del Pueblo (2016) mostró que el 91% de instituciones educativas supervisadas no contaban con el servicio de internet.

A pesar de todo lo señalado, desde la implementación del SíseVe a finales del 2013, se ha avanzado en su difusión; más allá de sus limitaciones y de que seguramente no refleja todo el universo de casos existentes en el Perú, se constituye como la herramienta de información más importante para la atención y la toma de decisiones en relación a la violencia escolar en la actualidad⁴². Además de contar con números telefónicos de orientación, el Minedu actualmente ha desarrollado una aplicación para celulares del SíseVe, de modo que cualquier miembro de una institución educativa afiliada a este sistema que quiera reportar algún caso de violencia escolar lo pueda hacer, garantizándose la confidencialidad de la denuncia.

Otra medida contemplada en la Ley que muestra las debilidades en el diseño, producto de no considerar evidencia e información al respecto, fue el de la participación del CONEI de cada escuela respecto al tema de la violencia escolar⁴³. De acuerdo al artículo 4 de la Ley, el CONEI tienen la responsabilidad de realizar acciones para “diagnosticar, prevenir, evitar, sancionar y erradicar la violencia, el hostigamiento y la intimidación entre escolares en cualquiera de sus manifestaciones; acuerda las sanciones que correspondan y elabora un plan de sana convivencia y disciplina escolar”. Con ello, para la Ley 29719, el CONEI representa el órgano ejecutor local en las instituciones educativas públicas. Sin embargo, esta instancia de organización participativa ha evidenciado, desde antes que saliera la Ley, limitaciones técnicas, burocráticas y presupuestales,

⁴² De acuerdo a los datos proporcionados por el MINEDU, en el lapso de un año (entre septiembre del 2013 y agosto del 2014), el sistema registró un total de 1,362 casos de violencia escolar, de los cuales 1,052 (el 77%) pertenecían a Lima Metropolitana. Esto da cuenta de las dificultades que aún existen para recoger de manera adecuada los casos de violencia escolar sobre todo en el interior del país. Para el 2018, el total de casos reportados (del 15/09/2013 al 31/05/2018) es de 18,275, siendo los casos reportados en Lima Metropolitana de 7,040, reduciéndose el porcentaje respecto del total a un 39%, lo cual indicaría que el trabajo de sensibilización y difusión de la plataforma en regiones está dando sus frutos. Efectivamente, el incremento de los casos a lo largo del tiempo no supone necesariamente una agudización del problema, sino su visibilización. Asimismo, el 84% del total de casos a nivel nacional corresponden a escuelas públicas, el 44% corresponde a violencia del personal de la IE a escolares, el 56% de la violencia se produce en el nivel secundaria. Asimismo, en cuanto a tipos de violencia, los más frecuentes son la violencia física (10,044), la verbal (8,551), psicológica (7,102) y la sexual (2,421), considerando que un caso puede registrar más de un tipo de violencia (Fuente: SíseVe: <file:///C:/Users/licenciamiento234/Downloads/GraficoCasosReportados.pdf>. Consulta: 08/07/2018).

⁴³ El marco normativo que contempla al CONEI es la Ley 28044, Ley General de Educación, que en su artículo 69 señala que “es un órgano de participación, concertación y vigilancia ciudadana. Es presidido por el Director e integrado por los subdirectores, representantes de los docentes, de los estudiantes, de los ex alumnos y de los padres de familia, pudiendo exceptuarse la participación de estos últimos cuando las características de la institución lo justifiquen. Pueden integrarlo, también, otras instituciones de la comunidad por invitación a sus miembros”.

con una sobrecarga de funciones que evidentemente iban a afectar el cumplir cabalmente con las responsabilidades asignadas por la Ley, como señala Carozzo:

Se afirma que la razón de ser del CONEI es la formación integral del estudiante, la formación humana de la familia y el clima institucional favorable en la institución educativa. Esto es una maravilla, pero ¿funciona el CONEI según lo previsto en la Ley 28044? Las informaciones recogidas en numerosas instituciones educativas reportan su carácter decorativo en ellas[...] Las responsabilidades de diagnosticar, prevenir, evitar, sancionar y erradicar la violencia, el hostigamiento y la intimidación entre escolares, establecer las sanciones que corresponde y elaborar un plan de sana convivencia, nos parecen desproporcionadas para una organización que es cuasi inexistente o no dispone de reuniones permanentes como se requiere para el trabajo de educación para la convivencia democrática (Carozzo 2014: 23,25).

Efectivamente, una de las responsabilidades asignadas al CONEI en la Ley era la elaboración de un Plan de Convivencia Democrática por parte de las instituciones educativas, el cual debía contener los lineamientos, objetivos y acciones para el desarrollo de la convivencia respetuosa dentro de ella. Sin embargo, esta ha sido débilmente diseñada en las instituciones educativas, en parte porque en general los CONEI siempre han mostrado debilidades en su conformación y funcionamiento. Por lo tanto, el desconocimiento sobre el funcionamiento y estado de los CONEI en las escuelas afectó diseño de Ley.

Es precisamente producto de estas deficiencias identificadas en los CONEI que durante la elaboración del Reglamento se decide plantear la conformación de una instancia adicional, además del CONEI, para asumir estas responsabilidades, el Comité de Tutoría y Convivencia Democrática o en su defecto la conformación de un equipo responsable. Así, en el artículo 9 del Reglamento se menciona que “los responsables de la promoción e implementación de la Convivencia Democrática son: el Consejo Educativo Institucional (CONEI) y el Comité de Tutoría y Convivencia Democrática. Cuando estos no existiesen, el Director o la Directora conformará un equipo responsable específicamente para el cumplimiento de esta función”. El Reglamento fue

elaborado por el Ministerio de Educación, por corresponderle dicha tarea por Ley, y en dicho proceso se empieza a tomar en consideración la evaluación que se tenía acerca del funcionamiento de los CONEI, de ahí la propuesta realizada, lo cual marca al menos una diferencia con la Ley.

Otro aspecto relacionado a este punto es la poca o nula capacitación sobre el tema de la violencia escolar que mínimamente deberían manejar los responsables en las escuelas y sobre lo cual la Ley tampoco contempla ninguna medida progresiva de capacitación.

Esta instancia tiene una carga administrativa muy pesada como para dedicarse a tareas en donde la dedicación exclusiva no es suficiente para atenderla con la debida diligencia. Tampoco creemos que sean todos ellos suficientes para el eficiente abordaje de actividades psicosociales que reclaman el asesoramiento de un experto en asuntos de diagnóstico y prevención de la violencia, identificación y gestión de los conflictos, la mediación escolar como estrategia preventiva en la resolución de conflictos y en la cualificación de las relaciones interpersonales (Carozzo 2014: 24).

Esta debilidad es identificada por la Defensoría del Pueblo que ya en su 18° Informe Anual del año 2014 mencionaba que: “hemos verificado que persiste una inadecuada identificación de los casos de *bullying*, que hace que se sobredimensionen situaciones que no lo son y que se considere como un «juego de niños» aquellas que sí” (Defensoría del Pueblo 2014; 50).

Al respecto, los profesores, el principal elemento para la idoneidad de toda política pública en las instituciones educativa, no ostentan completamente el papel arquetípico que deberían tener en la Ley, precisamente por lo que mencionamos respecto del enfoque sancionador que esta posee. El rol del docente resulta clave para la prevención de la violencia escolar, pues es el actor central del proceso formativo de los alumnos en las escuelas, obviar esto es obviar en componente preventivo que debería tener toda política pública sobre el tema. Esta fue un poco la conclusión a la que llegaron los responsables del diseño de la Estrategia Paz Escolar del Minedu. En base a este análisis respecto a la Ley, la Estrategia Paz Escolar otorga una mayor importancia al papel

docente, lo cual se expresa en su tercer componente, componente de formación, que contempló actividades capacitación a los docentes en orientado al manejo y control de habilidades socioemocionales dentro del proceso de enseñanza-aprendizaje de los estudiantes, así como al fomento de estrategias de prevención de la violencia escolar entre la comunidad docente y estudiantil para gestionar conflictos sin violencia y mejorar el clima escolar.

En resumen, existieron dificultades en el diseño de la política producto tanto de la ausencia de data y evidencia como del uso mismo de la información disponible en relación al tema de la violencia escolar. Algunas medidas de la Ley puestas en cuestión por su pertinencia y viabilidad pudieron haberse ajustado de haberse considerado la información disponible, por ejemplo, en lo concerniente a la cantidad de psicólogos disponibles y en cuanto al estado del funcionamiento de los CONEI. Asimismo, la ausencia de información y data en relación a las dimensiones del problema de la violencia escolar en el Perú influyeron en el diagnóstico desde el cual partió la definición del problema (*bullying*, violencia escolar, convivencia escolar) y sus alternativas de solución en cada dispositivo, así como el enfoque que caracterizó a cada uno de ellos (punitivo, mitigativo, preventivo).

Conclusiones

El problema de la violencia no es un fenómeno nuevo ni reciente en el Perú, se trata un problema que ha permeado varios ámbitos de la sociedad en distintas épocas de nuestra historia, no siendo la excepción la escuela. Lo que sería novedoso, en todo caso, es la visibilización de la violencia escolar y su reconocimiento como problema público expresado en la creación de la Ley N° 29719 o mal llamada “ley antibullying” en el 2011. Este hito es fundamental, porque marcará el devenir de la política pública contra la violencia escolar. A partir de sus disposiciones, como hemos visto, el Minedu diseñará dispositivos de política, aunque bajo un entendimiento del problema distinto al que subyace en la Ley.

Precisamente, el núcleo medular de la investigación se ha centrado en estudiar cuáles han sido los factores que han afectado el diseño de la política pública contra la violencia escolar en el Perú (2011-2018), a partir del análisis de los principales dispositivos de política y de las inconsistencias encontradas entre ellos, específicamente entre la Ley N° 29719 (2011) y su Reglamento (2012), la Estrategia Nacional Contra la Violencia Escolar “Paz Escolar” (2014) y los Lineamientos para la Gestión de la Convivencia Escolar (2018).

Al respecto, lo que se encuentra es que un primer factor que afectó el diseño de los dispositivos fue la naturaleza misma del problema, compleja y multidimensional. Así, los distintos énfasis, enfoques y formas de entender el problema y su tratamiento responderán a esta complejidad, expresados principalmente en la delimitación del problema para su tratamiento (si se trata de *bullying*, violencia escolar o convivencia escolar), la definición de los actores involucrados, el alcance espacial (intra o extra escuela) y el tipo de medidas adoptadas como alternativas de solución (punitivas, mitigadoras o de atención, preventivas-formativas).

Un segundo factor está referido a los cambios de gestión ministerial que afectaron la continuidad de la política, en tanto supusieron la revisión de las acciones diseñadas por las gestiones salientes, resultando en la modificación,

ajuste o desactivación de las mismas. Una vez que se promulga la Ley N° 29719 en el 2011, el Ministerio de Educación queda a cargo de la implementación de las medidas contempladas en dicha Ley. Para entonces, Patricia Salas acababa de ser nombrada como ministra del sector y es bajo su gestión que se elabora el Reglamento de la Ley, con algo de demora, en junio del 2012, y a su vez decide conformar un equipo para diseñar una estrategia de alcance nacional para combatir la violencia escolar. Esta gestión se distanciaba de la forma en cómo había sido concebida la Ley, considerándola limitada en su abordaje del problema pues lo reducía solo al *bullying*; tampoco compartían el enfoque punitivo de las medidas que contemplaba, pues este no respondía a la complejidad real del problema. Todo ello sin mencionar la crítica respecto de algunas disposiciones de la Ley poco pertinentes y en algunos casos inviables. Por tal motivo, durante la elaboración del Reglamento, se trataron de salvar estas debilidades, aunque dentro de los márgenes establecidos por la Ley.

Las diferencias en cuanto a la concepción del problema y su estructuración se evidenciaron de manera más clara con la creación de la Estrategia Nacional contra la Violencia Escolar, denominada “Paz Escolar”, aprobada en abril de 2014. Este dispositivo definía el problema a partir de la violencia escolar, el cual incluye no solo al *bullying* como una forma de violencia, sino también a la que se produce por parte de adultos hacia menores en la institución educativa. Las medidas que contempló la Estrategia se distanciaron con mayor claridad del enfoque punitivo presente en la Ley; estas medidas tuvieron más bien un énfasis orientado a la mitigación y atención de los casos de violencia presentados, en parte también por la presión mediática que para entonces se había incrementado a consecuencia de algunos casos de violencia en las escuelas que tuvieron resonancia en los medios de comunicación⁴⁴.

La Estrategia tenía un horizonte temporal de tres años sin embargo solo duró la mitad del tiempo previsto, puesto que la gestión de Jaime Saavedra observó varios de sus componentes. Además, el tema de la violencia, si bien no dejó de

⁴⁴ Inicialmente la gestión de Salas contempló tratar el problema desde el enfoque de la convivencia. De hecho, en el 2012 se inicia un trabajo de elaboración de lineamientos de convivencia escolar; sin embargo, esto se dejó de lado por la presión y necesidad de atender los casos de violencia presentados en las escuelas, para lo cual se diseñó la Estrategia “Paz Escolar”.

tratarse, perdió peso frente a otras estrategias priorizadas con las que llegaba la nueva gestión, entre ellas la Jornada Escolar Completa (JEC), que suponía para su implementación un presupuesto importante. Con esta nueva gestión se desactivan todos los componentes de la Estrategia, a excepción del componente SíseVe, y se retoma la propuesta de trabajar lineamientos de convivencia escolar iniciada en el 2012. Sin embargo, estos lineamientos no saldrían a la luz sino hasta mayo de 2018, debido a las postergaciones en su aprobación producto de la inestabilidad política y los cambios de gestiones que se produjeron⁴⁵. Los Lineamientos, como su nombre lo indica, tienen como eje conceptual para la definición del problema a la convivencia escolar, lo cual lleva a priorizar aspectos preventivos dentro de la lógica de tratamiento que concibe, los cuales suponen una vinculación mayor de las alternativas con los procesos formativos y un rol más protagónico de los docentes en este aspecto.

Finalmente, un tercer factor que afectó el diseño de la política fue la disponibilidad y el uso de información y evidencia sobre el problema. Aquí, describimos dos aspectos, el primero vinculado a la ausencia de data y de un diagnóstico sobre el problema que dificultó una estructuración adecuada desde la Ley, así como demoras en la definición de estrategias y líneas de acción eficaces frente al problema. El segundo aspecto estuvo referido a que tampoco se utilizó la información existente sobre algunos temas que se vinculaban a algunas disposiciones que establecía la Ley; pusimos dos ejemplos al respecto: el diagnóstico sobre el funcionamiento de los CONEI y la cantidad de psicólogos disponibles para cubrir la totalidad de escuelas.

A modo de balance sobre los factores analizados, consideramos que se ha avanzado en cuanto a la generación de información y data sobre el problema, a partir del diseño, implementación y el desarrollo del SíseVe, aunque a nivel de estudios que profundicen en el problema todavía queda aún bastante por hacer.

⁴⁵ Recordemos que la gestión de Saavedra enfrentó un proceso de interpelación que terminó con la censura, asumiendo el cargo de Ministra Marilú Martens en el mes de diciembre de 2016. Esta gestión se mantendrá hasta setiembre de 2017, mes en que se produce la crisis total del gabinete Zavala luego de que el Congreso le negara la cuestión de confianza planteada solicitada. Idel Vexler asumirá como nuevo ministro de educación, pero su gestión no durará más de 6 meses, pues se vio obligado a presentar su renuncia luego de la crisis presidencial producida en marzo de 2018 a raíz de los llamados “Kenyivideos”. Ya con Martín Vizcarra como presidente, juramentará en el cargo Daniel Alfaro en abril de 2018.

La data generada mediante este sistema debería ser insumo para realizar mayor cantidad de investigaciones que proporcionen evidencia para la toma de decisiones y que profundicen en el problema, considerando toda su complejidad para una mejor comprensión del mismo. Asimismo, consideramos que la implementación de un libro de registros de casos de violencia al interior de la escuela o un sistema como el SíseVe, son medidas que por sí solas no son suficientes para lograr que las víctimas denuncien los casos sufridos; estas deben ser acompañadas de otras estrategias para lograr incidencia sobre el problema.

Existen muchos factores que inhiben a los escolares de realizar las denuncias (temor, naturalización de la violencia, garantías para la confidencialidad, etc.). Se requiere, por tanto, de un trabajo de carácter preventivo-formativo, no solo para los estudiantes, pues es fundamental que los docentes y directores cambien la visión que tienen sobre el problema y cuenten con herramientas apropiadas para trabajar el tema desde la escuela. De la misma manera, desde el Minedu, se deben reforzar las estrategias que apunten al empoderamiento de los docentes y directivos respecto al tema y el rol fundamental que cumplen. Esto, contribuirá, además, a que dichos actores no confundan acciones de acompañamiento y soporte para combatir la violencia con acciones de fiscalización, pues ello termina siendo un disuasivo para que los directores fomenten el reporte de casos de violencia en sus escuelas, dado que temen que su gestión pueda ser calificada negativamente en función al número de casos de violencia que se presenten en su institución educativa.

Por otro lado, consideramos que un problema sigue siendo la falta de continuidad de las iniciativas diseñadas para combatir el problema, principalmente dependientes de la coyuntura política y de la gestión de turno que esté a cargo; lamentablemente lo que se ha dado es que la gestión entrante deshace o paraliza lo dejado en marcha por la gestión saliente. Este problema se ha agudizado debido a la inestabilidad política que ha propiciado cambios de gestión ministerial de manera prematura. Asimismo, consideramos también que, si bien se han diseñado mecanismos para combatir el problema, el vacío que existe es en cuanto a iniciativas de prevención que sean más sostenibles y efectivas a

largo plazo; los Lineamientos de Convivencia recientemente aprobados se aproximan más a este ideal, no tanto así las iniciativas contempladas en la Estrategia “Paz Escolar” y sobre todo en la Ley, las cuales tienen una preocupación más de mediano y corto plazo, y con un corte mitigativo y punitivo respectivamente.

Lo señalado nos habla de un proceso complejo, inconsistente, desarticulado y hasta caótico. Efectivamente, respecto del mismo proceso de diseño de política pública, el análisis evidencia que este se caracterizó por la existencia de discontinuidad, reajustes constantes, dispersión de acciones y mecanismos elaborados con poca base de información, es decir, que su constitución se dio bajo condiciones de racionalidad limitada, de manera incremental (Forester 1984; Lindblom 2007). Siguiendo a Meny y Thoenig (1992) esto no es extraño pues el desarrollo del proceso que sigue una política no es necesariamente lineal y “ordenado”, el análisis del problema no precede siempre a la formulación de soluciones, la agenda se transforma, se contrae, se extiende y van apareciendo nuevas opciones. Por ello, es propio que el problema pueda seguir analizándose luego de la formulación de la solución, tal como se ha dado en este caso. Lo contrario llevaría a entender a las políticas públicas como reductos de inmutabilidad.

En consecuencia, siguiendo el paradigma incrementalista para el análisis de las políticas públicas, consideramos que, a pesar de todas las deficiencias y vacíos identificados en el análisis realizado, la creación y promulgación de la Ley N° 29719 constituyó un hito central dentro del proceso de diseño y constitución de la política pública contra la violencia escolar. Con la Ley N° 29719 y su Reglamento el *bullying* y la violencia escolar pasaron a formar parte de la agenda pública y a ser reconocidos oficialmente como problema público. Ello permitió contar con un marco normativo que, aunque bastante perfectible, asignó responsabilidades y lineamientos sobre los cuales empezar a elaborar alternativas de solución al problema, impulsando e incentivando la creación de otros dispositivos como la Estrategia Nacional Contra la Violencia Escolar “Paz Escolar” y los Lineamiento de Convivencia Escolar. En tal sentido, con el diseño y promulgación de la Ley no culmina el proceso de estructuración del problema.

De hecho, la discusión teórica sobre la naturaleza de la Ley y los contrapuntos con los enfoques de los demás dispositivos diseñados posteriormente resultan aspectos positivos dentro del proceso de construcción de la política pública, sin obviar, por supuesto, los elementos políticos y coyunturales ya descritos. Por ello, es importante reconocer que se han producido también mejoras y ajustes graduales dentro del proceso de diseño de la política pública contra la violencia escolar, proceso que tiene aún mucho potencial de mejora.

Sin embargo, reconocemos también la necesidad de que esos ajustes graduales, reflejados principalmente en dos de los dispositivos de política analizados (la Estrategia y los Lineamientos), se vean incorporados dentro de la Ley. Es decir, a fin de contar con una política pública más coherente y articulada, es necesario realizar la modificación de la Ley N° 29719 y su Reglamento.

Como desafío de la política consideramos que resulta fundamental no perder de vista estas dificultades que ha enfrentado el proceso de diseño hasta el momento. Las dificultades producto de la naturaleza del problema, podrán ser combatidas en tanto se tenga presente su complejidad a la hora de elaborar estrategias y alternativas de solución, analizando sus múltiples aristas y haciendo una labor de priorización para que las líneas de acción propuestas respondan de manera más realista y sostenible al problema. De ahí la importancia de que se genere no solo mayor información y data estadística, sino también investigaciones que profundicen en los aspectos centrales de la violencia escolar en el Perú y sus diversas causas y formas de manifestación.

La complejidad del problema, además, plantea una dificultad mayor que radica en que la violencia trasciende los muros de la escuela, está presente en otros espacios de socialización y ha permeado fuertemente diversos ámbitos de la sociedad durante años, lo cual es parte de la causa de su naturalización y arraigo en la sociedad.

Ello deja en evidencia la necesidad de establecer políticas y estrategias intersectoriales y acciones preventivas integrales tanto en las instituciones

educativas como en los demás espacios de la sociedad, especialmente en el hogar, con el propósito de construir, en esos escenarios, relaciones armoniosas, saludables y democráticas para la conquista de mejores condiciones de vida, que redunden en una formación integral de los menores.

Para finalizar, el problema de la violencia escolar, al igual que el de la corrupción, plantea el desafío de contar con urgencia con mecanismos para atender y mitigar el problema, pero a su vez, trabajar paralelamente con estrategias de prevención del problema a más largo plazo, atacando sus bases mismas a partir del enfoque de la convivencia escolar desde las instituciones educativas. Efectivamente, lo descrito para el caso de la política pública contra la violencia escolar podría ser una expresión de la forma cómo se vienen generando las políticas públicas en general en el Perú, de ahí la relevancia de los alcances de la presente investigación. Esperamos haber aportado en ese sentido.



Bibliografía

ALZA, Carlos

- 2014 “El enfoque basado en derechos ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?”. En BURGORGUE-LARSEN, Laurence, Antonio MAUÉS y Beatriz SÁNCHEZ. *Derechos Humanos y Políticas Públicas*. Barcelona: dhcs. Red de Derechos Humanos y Educación Superior.

ALZA, Carlos

- 2012 “Gestión Pública: un tema pendiente en la investigación académica”. En: ALZA, Carlos (Editor). *VI Seminario de Reforma del Estado. Balance y Perspectivas*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

AGUILAR, Luís (Editor)

- 2007 *La Hechura de las Políticas*. México.

AMEMIYA, Isabel, Miguel OLIVEROS y Armando BARRIENTOS

- 2009 “Factores de riesgo de violencia escolar (bullying) severa en colegios privados de tres zonas de la sierra del Perú”. *Anales de la Facultad de Medicina*. Lima, 2009, volumen 70, número 4, pp. 255-8.

BLEICHMAR, Silvia

- 2008 *Violencia social, violencia escolar: de la puesta de límites a la puesta de legalidades*. Buenos Aires: Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico.

BLUMER, Herbert

- 1971 “Social problems as collective behavior”. *Social Problems*. California, Vol. 18, No. 3, 298-306.

BORRILLO, Daniel

- 2001 *Homofobia*. Barcelona: Bellaterra.

BOSCH, Esperanza y Victoria FERRER

- 2000 “La violencia de género: De cuestión privada a problema social”. En *Psychosocial Intervention*. Vol. 9, núm. 1, 2000, pp. 7-19.

CÁCERES, Carlos y Ximena SALAZAR

- 2013 “Era como ir todos los días al matadero...” *El bullying homofóbico en instituciones educativas públicas de Chile, Guatemala y Perú*. Documento de trabajo. Lima: IESSDEH, UPCH, PNUD, UNESCO.

CALDERA, Alex

- 2005 *Los problemas públicos: naturaleza y estructuración*. Aguas calientes: Universidad Autónoma de Aguas Calientes.

CALVO, Ángel y Francisco BALLESTER

- 2007 *Acoso escolar: procedimientos de intervención*. Madrid: EOS Gabinete de Orientación Psicológica.

CANDAPPA, Mano y Christine OLIVER

- 2007 "Bullying and the politics of telling". En *Oxford Review of Education*. Vol. No. 1. 33, 71–86. <https://www.jstor.org/stable/4618697>
- CAROZZO, Julio
2014 *Luces y sombras de la Ley N° 29719 y su reglamento*. OBSERVATORIO sobre la Violencia y Convivencia en la Escuela. Lima.
- CARRERA, María et al
2011 "Toward a More Comprehensive Understanding of Bullying in School Settings". En *Educational Psychology Review*. Vol. 23, No. 4. pp. 479-499. https://www.jstor.org/stable/23883162?seq=1#page_scan_tab_contents
- CASTRO-MORALES, Jorge
2011 Acoso Escolar. Revista de Neuro-psiquiatría. Lima, 2011, volumen 74, número 2, pp. 242-249. Consulta: 27 de abril de 2017. <<http://www.upch.edu.pe/vrinve/dugic/revistas/index.php/RNP/article/view/1681>>
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA
2011 *Ley N° 29719*. Ley que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas. Lima, 25 de junio.
- CORONEL, Ana
2013 *Violencia en las escuelas: políticas públicas y capacidades estatales de la provincia de santa fe (2003–2007). El caso de las oficinas responsables del acceso del problema a la agenda y la implementación de las políticas*. Tesis. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- CORREA, Norma y Enrique MENDIZABAL (Eds)
2011 *Vínculos entre conocimiento y política: el rol de la investigación en el debate público en América Latina*. CIES-Universidad del Pacífico. Lima.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO
2016 *Vigésimo Informe Anual de la Defensoría del Pueblo*. Lima, 2016.
- DEL REY, Rosario y Rosario ORTEGA
2007 "Violencia escolar: claves para comprenderla y afrontarla". *Escuela abierta*. Vol. 10, 77-89. Consulta: 28 de febrero de 2016. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2520028.pdf>
- DÍAZ, Clemente
1997 *Psicología Social Aplicada*. Madrid: Pirámide.
- DROR, Yehezkel
1964 "Muddling Through, 'science' or inertia?". *Public Administration Review*, vol. 24, 1964.
- FLORES-CRESPO, Pedro
2013 "El enfoque de la política basado en la evidencia. Análisis de su utilidad para la educación de México". En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Distrito Federal, México. Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C. Vol. 18, núm. 56, enero-marzo, 2013, pp. 265-290.

- FORESTER, John
1984 "La racionalidad limitada y la política de salir del paso". En AGUILAR, Luís (editor). *La hechura de las políticas públicas*. 2007. México D.F.: Porrúa, pp.315 – 340.
- GARAIGORDOBIL, Maite y José Antonio OÑEDERR
2010 *La violencia entre iguales. Revisión teórica y estrategias de intervención*. Madrid: Pirámide.
- GARCÍA, Almudena
2013 "Series de ficción y homosexualidad en España: Un intento por visibilizar la diversidad sexual". *Revista Iberoamericana de Salud y Ciudadanía*, Vol. II, No. 1, Enero-Junio, 2013.
- GARCÍA et al.
2011 "Intimidación entre iguales (bullying): empatía e inadaptación social en participantes de bullying". *Revista IIPSI*. UNMSM. Lima, 2011, volumen 14, número 2, pp. 271-276. Consulta: 3 de abril de 2017.
<<http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/psico/article/view/2097>>
- GARCIA, Mauricio y Pablo MADRIAZA
2005 "Sentido y Sinsentido de la Violencia Escolar: Análisis Cualitativo del Discurso de Estudiantes Chilenos". *Revista Psykhe*. Santiago, Vol.14, n.1, pp. 165-180. Consulta: 20 de noviembre de 2015. <<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-22282005000100013>>.
- HYMEL, Shelley y Susan Swearer
2015 Four Decades of Research on School Bullying: An Introduction. En *American Psychologist* 70:4 (May–June 2015), pp. 293–299; doi: 10.1037/a0038928. Educational Psychology Papers and Publications. 174.
<https://digitalcommons.unl.edu/edpsychpapers/174>
- INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL (INDECOPI)
2017 *Informe anual sobre el estado de la protección de los consumidores en el Perú, 2016*. INDECOPI, Lima, julio.
- KORNBLIT, Ana.
2008 *Violencia escolar y climas sociales*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- KRAUSKOPF, Dina
2006 *Estado del arte de las experiencias y proyectos de prevención de la violencia en ámbitos escolares*. Organización Panamericana de la Salud. Consulta: 15 de abril de 2017. <<http://www.codajic.org/node/123>>
- LINDBLOM, Charles
2007 La ciencia de salir del paso. En AGUILAR, Luís (editor). *La hechura de las políticas públicas*. México D.F.: Porrúa, pp. 201 – 226.
- LINDBLOM, Charles

- 1991 *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*. Madrid: INAP.
- LOZA, Mercedes
2010 *Creencias docentes sobre conductas agresivas de los niños en la institución educativa de educación inicial*. Tesis para optar el título de Licenciada en Psicología con mención en Psicología. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- MAJONE, Giandomenico
2005 *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México D.F: Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.
- MENY, Yves y Jean-Claude THOENIG
1992 *La Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- MERINO, C. et al
2011 "Bullying in Perú: A Code of Silence?". En S. R. Jimerson, A. B. Nickerson, M. J. Mayer, & M. J. Furlong, (Eds.) *The Handbook of School Violence and School Safety: International Research and Practice* (2nd ed.) (pp. 153-164). New York: Routledge.
- MILSOM, Amy y Laura GALLO
2006 "Bullying in Middle Schools: Prevention and Intervention". En *Middle School Journal*. Vol. 37, No. 3, pp. 12-19. <<https://www.jstor.org/stable/23044293>>
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (Minedu)
2018 *Lineamientos para la Gestión de la Convivencia Escolar, la Prevención y la Atención de la Violencia Contra Niñas, Niños y Adolescente*. Lima, 13 de mayo.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (Minedu)
2014a *Paz Escolar: Estrategia Nacional contra la Violencia Escolar (2013 - 2016)*. Lima.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (Minedu)
2014b *Plan operativo institucional de 2014*. Lima: Secretaría de Planificación Estratégica MINEDU. Consulta del 26 de noviembre de 2014.
<<http://www.Minedu.gob.pe/normatividad/xtras/RM-205-2014-MINEDU.pdf>>
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (Minedu)
2012 *Reglamento de la Ley N° 29719. Ley que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas*. Lima, 2 de junio.
- MINISTERIO DE SALUD (Minsa)
2010 *Encuesta Global de Salud Escolar Resultados – Perú 2010*. Lima: MINSA.
- MONCLUS, Antonio
2005 "La violencia escolar: perspectivas desde Naciones Unidas". *Revista Iberoamericana de Educación*. N° 38 (2005), pp. 13-32.
- MUJICA, Jaris

- 2008 "Jugar en serio. Transgresión, humillación y violencia en la escuela primaria". En GRADE. *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*. Lima: GRADE, pp. 343 – 363.
- MURO, María
2010 *Cólera y acoso escolar en un grupo de adolescentes de un colegio estatal en lima metropolitana*. Tesis para optar el título de Licenciada en Psicología con mención en Clínica. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- NACIONES UNIDAS
2006 *Estudio de la violencia contra los niños*. Geneva. Naciones Unidas.
- NINO, Carlos Santiago
2007 *Ética y Derechos Humanos*. Buenos Aires: Astrea.
- NUSSBAUM, Martha
2007 *Las fronteras de la justicia: consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós.
- OLIVEROS, Miguel et al
2008 "Violencia escolar (bullying) en colegios estatales de primaria en el Perú". *Revista Peruana de Pediatría*. Lima, 2008, volumen 61, número 4, pp. 215-20.
- OLIVEROS, Miguel y Armando BARRIENTOS
2007 "Incidencia y factores de riesgo de la intimidación (bullying) en un colegio particular de Lima-Perú, 2007". *Revista Peruana de Pediatría*. Lima, 2007, volumen 60, número 3, pp. 150-5.
- OLWEUS, D.
1998 *Conductas de acoso y amenaza entre escolares*. Madrid: Editorial Morata.
- OMS
2002 *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud*. Washington D.C. OPS.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS)
2002 *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington, D.C.: OPS.
http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/summary_es.pdf
- ORPINAS, Pamela y Arthur M. HORNE
2006 "Evaluation of Bullying and Aggression Problems and Intervention Programs". En *Bullying prevention: Creating a positive school climate and developing social competence*. (pp. 139-163). Washington, DC, US: American Psychological Association, xvi, 293 pp. <http://dx.doi.org/10.1037/11330-006>
- ORTEGA, Rosario
1998 *La convivencia escolar: Qué es y cómo abordarla*. Sevilla: Junta de Andalucía. Consejería de Educación y Ciencia.
- PEREZ, Kenny y Sofía DONAIRES
2014 *La problemática del bullying homofóbico en entornos escolares de educación secundaria de Lima y Callao en los años 2012-2013: Masculinidades en disputa*

y afectación múltiple de derechos humanos. Tesis para optar el título de Magister en Derechos Humanos. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

2006 *Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños Mundial de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños*. UNICEF.

PORTOCARRERO, Felipe y María Elena ROMERO

2014 "La 'caja negra' o el proceso de formulación e implementación de políticas públicas: el caso del PRONAA". En Alza Barco, Carlos. (2014). *Aprender de la Experiencia. Ocho estudios de caso para enseñar Políticas Públicas y Gestión Pública*. Lima: Escuela de Gobierno PUCP.

PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PREAL)

2003 *Prevención de la violencia en las escuelas de América del Sur*. Santiago.

RAWLS, John

2010 *Teoría de la Justicia*. México D.F.: Fondo de cultura económica.

RODINO, Ana María

2013 "Safety and peaceful coexistence policies in Latin American schools. Human rights perspective". *Revista Sociología, problemas e prácticas*, Nº 71, 2013, pp. 61-80.

ROLDÁN, Eduardo.

2013 *Acoso escolar, terror en las aulas*. Bogotá: Altaria.

ROMANÍ, Franco y César GUTIÉRREZ

2010 "Auto-reporte de victimización escolar y factores asociados en escolares peruanos de educación secundaria, año 2007". *Revista Peruana de Epidemiología* (en línea). Lima, 2010, volumen 14, número 3, pp. 201-209. Consulta: 10 de abril de 2017. <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=203119676006>>

SÁENZ, María-Paz

2010 *Sintomatología depresiva y acoso escolar en un grupo de adolescentes escolares*. Tesis para optar el título de Licenciada en Psicología con mención en Psicología Clínica. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

SALINAS, Gabriela y Gustavo ZAMBRANO

2013 *Formulación de Políticas Públicas y Proyectos de Desarrollo: guía para aplicar el enfoque basado en derechos humanos (EBDH)*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

SMITH, J. David, J. Bradley COUSINS y Rebecca STEWART

2005 "Antibullying Interventions in Schools: Ingredients of Effective Programs". En *Canadian Journal of Education / Revue canadienne de l'éducation*. Vol. 28, No. 4, pp. 739-762.
https://www.jstor.org/stable/4126453?seq=1#page_scan_tab_contents

SUBIRATS, Joan, Larrue KNOEPFEL y Frédéric VARONE

- 2012 *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- SULLIVAN, T., THOMPSON, K., WRIGHT, R., GROSS, G. Y SPADY, D.
1980 *Social problems: Divergent perspectives*. New York: John Wiley and Sons.
- SWEARER, Susan et al
2010 "What Can Be Done About School Bullying? Linking Research to Educational Practice". En *Educational Researcher*, Vol. 39, No. 1, New Perspectives on School Safety and Violence Prevention, pp. 38-47.
https://www.jstor.org/stable/27764552?seq=1#page_scan_tab_contents
- TREVIÑO, Ernesto et al
2013 *Análisis del Clima Escolar: ¿Poderoso factor que explica el aprendizaje en América Latina y el Caribe?*. LLECE. OREALC/UNESCO. Santiago.
- UGARTE, Rosa María
2016 *Percepción de la violencia en escolares de secundaria en zonas de producción, microcomercialización y consumo de drogas*. Lima. CEDRO. Consulta: 20 abril de 2017. <<http://www.repositorio.cedro.org.pe/handle/CEDRO/306>>
- UNESCO
2017a "Decidamos cómo medir la violencia en las escuelas". Documento de Política. En *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo*. París.
- UNESCO
2017b *Abiertamente. Respuestas del sector de educación a la violencia basada en la orientación sexual y la identidad/expresión de género*. Informe resumido. París.
- UNESCO
2015 *El Bullying*. Consulta: 29 de setiembre de 2015.
<http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/health-education/homophobic-bullying/bullying/>
- UNESCO
2013 *Respuestas del sector educación frente al bullying homofóbico*. Santiago: OREALC.
- UNESCO
2009 *Poner fin a la violencia en la escuela. Guía para los docentes*. París: UNESCO.
- UNICEF
2011 *Clima, conflictos y violencia en la escuela*. Buenos Aires.
- URIBE, Cristina y Alejandrina PEBES
2014 "Bullyng y los factores de riesgo en los estudiantes del colegio nacional Nuestra Señora de las Mercedes de Ica". *Revista Enfermería a la Vanguardia*. Ica, volumen 2, número 1, pp. 54-61.
- VARELA et al.
2013 "Violencia escolar: Un análisis desde los diferentes contextos de interacción". *Psychosocial Intervention*. Madrid, 2013, número 22, pp. 25-32- Consulta: 4 de mayo de 2017. <www.elsevier.es/psi>

VARELA, Jorge

2011 *Efectividad de Estrategias de Prevención de Violencia Escolar: La Experiencia del Programa Recoleta en Buena.* Escuela de Psicología de la Pontificia Universidad Católica de Chile.



Anexos

Anexo 1: Lista de entrevistados

Nombre	Cargo	Institución
Violeta Barrientos	Docente / Investigadora	UNMSM
Magna Chillce	Especialista de Convivencia Escolar Regional	Minedu
Susan Reyes Albarracín	Especialista de Convivencia Escolar Regional	Minedu
Gabriela del Castillo	Especialista de Convivencia Escolar	Minedu
Segundo Cárdenas	Asesor legal DIGEC	Minedu
Marco Torres	Especialista de Convivencia Escolar	Minedu
Pancho Marcone	Coordinador de Convivencia Escolar	Minedu
Rafael Miranda	Especialista de Convivencia Escolar	Minedu
Javier Urbina Languasco	Especialista en Convivencia Escolar Minedu	Minedu
Diana Morales	Especialista de Convivencia Escolar	Minedu
Julio César Carozzo campos	Presidente	Observatorio sobre la Violencia y Convivencia en la Escuela
Claudio Bonatto	Coord. De proyectos de protección	Save the Children
Inés Kudó	Especialista Senior de Educación	World Bank
Marlene Arrollo	Directora de Incidencia en Políticas Públicas	World Vision Perú
Yolanda Rojo	Consultora experta en educación	UNICEF
Verónica Villarán	Investigadora	GRADE / Minedu
Matilde Cobeña Vasquez	Adjunto para la Niñez y la Adolescencia (e)	Defensoría del Pueblo

**Anexo 2: cuadro de propuesta de modificaciones a la Ley 29719 realizadas por el equipo de Convivencia Escolar del
Minedu - Comparaciones entre la Ley 29719 y el nuevo texto sustitutorio propuesto**

Nuevo texto sustitutorio		29719:	Diferencias
Art.	Texto	Art.	
1.1	Artículo 1: Objeto de la Ley La presente Ley tiene por objeto la promoción de la convivencia democrática en las instituciones educativas de educación básica, tanto públicas como privadas, y tiene como principio fundamental el reconocimiento, valoración y respeto de la diversidad cultural, lingüística, étnica, socioeconómica, religiosa, sexual, física, de habilidades, de género y de procedencia geográfica de los niños, niñas y adolescentes, además de la prevención y atención de la violencia, el hostigamiento, la intimidación y cualquier acto considerado como violento en perjuicio de las o los estudiantes de estas instituciones educativas.	1	El nuevo texto sustitutorio: <ul style="list-style-type: none"> • <u>Amplía la intervención a:</u> <ul style="list-style-type: none"> ○ Todo tipo de violencia escolar (agresión entre estudiantes y de adultos a escolares). La Ley 29719 se restringe al acoso sistemático entre estudiantes. • <u>Explicita,</u> <ul style="list-style-type: none"> ○ que aplica a escuelas tanto públicas como privadas. ○ el principio de no discriminación, mencionando los principales factores de riesgo por los que los y las escolares de nuestro país son victimizados (por ser migrantes, tener acento, discapacidades, etc.). • <u>Se centra en educación básica</u> porque a diferencia de las Universidades, por ejemplo, la violencia escolar: <ul style="list-style-type: none"> ○ También ocurre contra menores de edad. ○ Demanda un marco legal diferente (Ej. delito vs. infracción a la Ley Penal). ○ Demanda de una gestión de la autoridad y la disciplina diferente a una institución que atiende a adultos. • Considera la <u>definición de “bullying”</u>, que solo ocurre entre escolares.
1.2	Artículo 2: Alcance de la Ley La Ley regula la convivencia democrática y prohíbe todo tipo de violencia escolar contra y entre las y los estudiantes – incluido el acoso sistemático entre estudiantes, la violencia sexual y el castigo físico y humillante. Asimismo, en concordancia con las directivas del Ministerio de Educación, regula la participación del Gobierno Regional a través de la Dirección Regional de Educación o el órgano que haga sus veces, para la implementación de las acciones que contribuyan a la convivencia democrática en las instituciones educativas públicas y privadas de su jurisdicción.	2	<ul style="list-style-type: none"> • Siendo consistentes con el nombre y el espíritu de la Ley, el alcance del nuevo texto sustitutorio es regular la convivencia democrática y prohibir todo tipo de violencia escolar contra estudiantes. La 29719, de otro lado, solo tiene por alcance regular la prohibición del “bullying”. • Explicita los tres tipos de violencia escolar más comunes (inc. “bullying”). • El nuevo texto sustitutorio también regula el rol del Gobierno Regional y la Dirección Regional de Educación, sobre las escuelas de su jurisdicción.
Nuevo texto sustitutorio		29719:	Diferencias
		Art.	
1.3	Artículo 3: Obligaciones del Ministerio de Educación El Ministerio de Educación tiene las siguientes obligaciones:	5	<u>La Ley 29719:</u>

	<p>a) Elaborar lineamientos de política para la implementación de la convivencia democrática en las instituciones educativas, orientados a prevenir, detectar, atender, derivar y sancionar los casos de violencia escolar.</p> <p>b) Publicar periódicamente estadísticas sobre el estado de la violencia escolar en el país, así como las acciones desarrolladas para prevenir, atender y darle seguimiento a los casos de violencia escolar.</p> <p>c) Establecer de acuerdo a Ley y a los lineamientos del sector, sanciones a los miembros de la comunidad educativa ante casos de violencia escolar.</p> <p>d) Supervisar el cumplimiento de la Ley y su reglamento.</p> <p>e) Coordinar con los Gobiernos Regionales la implementación de la presente Ley y su reglamento.</p> <p>f) Brindar asistencia técnica a los proyectos vinculados a esta temática, gestionados por instituciones públicas, privadas y cooperación internacional.</p> <p>g) Registrar, atender y gestionar los casos de violencia escolar, a nivel nacional.</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Era más táctica (solicitaba directiva), el nuevo texto es más estratégico (demanda lineamientos de política). • Empleaba términos deseables como “erradicar la violencia” o discriminadores como “rehabilitar” (la Ley no debería sugerir que los escolares agresores y/o agredidos son “minusválidos” sino individuos en formación y sujetos de derechos y deberes). • Demandaba iniciativas no sistematizables ni comparables, como el libro de registro de Incidencias y un boletín informativo. • Solo sanciona a las y los estudiantes. El nuevo texto sanciona a cualquier integrante de la comunidad educativa que violenta a un o una escolar. <p><u>El nuevo texto sustitutorio</u> guarda relación con las funciones que señala la Ley General de Educación, el nuevo ROF del MINEDU y las demandas de la sociedad civil. Como por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación intergubernamental. • Ofrecer asistencia técnica a otros actores claves. • Gestionar casos de violencia escolar, a nivel nacional.
1.4	<p>Artículo 4: Obligaciones del Director de la Institución Educativa</p> <p>El Director de la institución educativa tiene la obligación de velar por una convivencia democrática y libre de cualquier tipo de violencia escolar.</p> <p>En todo el proceso de atención de un estudiante afectado por la violencia escolar, se debe garantizar la reserva y confidencialidad del caso, y registrar lo ocurrido, de acuerdo a los protocolos del Ministerio de Educación.</p> <p>Si el hecho de violencia escolar constituye un delito o una infracción a la Ley penal, el Director debe comunicar el incidente a la Comisaría o Fiscalía dentro de las primeras 24 horas – bajo responsabilidad administrativa y penal. En caso el hecho de violencia afecte el bienestar físico del estudiante, debe derivarlo al sector salud de inmediato. Simultáneamente, debe comunicar lo ocurrido a los padres de familia de los estudiantes involucrados.</p>	7	<p><u>El nuevo texto sustitutorio</u> es más claro guiando al Director en la atención de un escolar afectado por la violencia escolar.</p>
1.5	<p>Artículo 5: Participación del Consejo Educativo Institucional (CONEI)</p>	6, 7 y 8	<p>Las funciones del CONEI están señaladas en el artículo 136 del Reglamento de la Ley General de Educación. Por lo tanto, la Ley 29719 le demanda al CONEI</p>

	El Consejo Educativo Institucional (CONEI), además de sus atribuciones, apoya la promoción de la convivencia democrática y las acciones de prevención contra la violencia escolar que implemente la Institución Educativa. Asimismo, vigila que las medidas adoptadas no vulneren el derecho a la educación de las y los estudiantes.		funciones que escapan ampliamente a su control y naturaleza. Por ejemplo, la 29719 faculta al CONEI a decidir con qué medidas sancionar a los estudiantes agresores. Dado que un escolar puede integrar el CONEI, este podría acceder a información delicada sobre un incidente de abuso sexual. <u>En el nuevo texto sustitutorio</u> , enfoca al CONEI en promover la convivencia democrática (incluido prevenir la violencia escolar). Asimismo, demanda vigilar que las medidas adoptadas contra estudiantes agresores no vulneren su derecho a la educación y a la no violencia.
Nuevo texto sustitutorio		29719: Art.	Diferencias
1.6	Artículo 6: Obligaciones de los docentes Los docentes desarrollan estrategias de orientación que promueven la convivencia democrática en el aula y la prevención de la violencia escolar. Al detectar un incidente de violencia escolar, deben comunicar el hecho de manera inmediata al director de la Institución Educativa – velando por la asistencia integral y la protección del estudiante afectado, según los protocolos establecidos por el Sector Educación.	6	<u>La Ley 29719</u> tiene una connotación coercitiva para el docente. Asimismo, presenta al CONEI como un espacio de denuncia. Por ello, <u>el nuevo texto sustitutorio</u> busca resaltar la <u>función pedagógica del docente</u> . En cuanto a la atención de la “denuncia”, se propone comunicarle lo ocurrido al Director por ser el responsable legal de la escuela. Dicho esto, no todo incidente reportado debería ser llamado “Denuncia” porque podríamos estar criminalizando a menores de edad.
1.7	Artículo 7: Designación de profesionales Declárese de necesidad pública la designación de, por los menos, un profesional de Psicología o Trabajo Social en cada institución educativa. En coordinación con el Director, dicho profesional está encargado de apoyar en la gestión de la convivencia democrática y la prevención y la atención de los casos de violencia escolar.	3	<u>La Ley 29719</u> demanda que cada escuela cuente con un psicólogo. Sin embargo, por cada psicólogo colegiado existen tres escuelas a nivel nacional y no todos ellos desean trabajar en educación o están debidamente preparados. Para cubrir esta necesidad, <u>el nuevo texto sustitutorio</u> recurre a las profesionales del Trabajo Social. Se decidió no considerar a profesionales de ciencias sociales y humanidades porque amplía demasiado el perfil, escapando a las necesidades de la demanda. Para algunas universidades, dichos profesionales podrían ser artistas o sociólogos – que no suelen estar capacitados para atender a una niña abusada sexualmente, por ejemplo. Asimismo, <u>el nuevo texto sustitutorio</u> especifica qué acciones deben de cumplir los psicólogos o trabajadores sociales en la escuela en el marco de la gestión de la convivencia democrática y la prevención y la atención de casos de violencia escolar. Además, el texto precisa que todas estas funciones deben ser coordinadas con el Director por tratarse de la máxima autoridad de la gestión escolar.
1.8	Artículo 8: Las obligaciones de los padres y apoderados Los padres y apoderados de los estudiantes afectados por cualquier tipo de violencia escolar, incluido el acoso sistemático entre estudiantes, la violencia sexual y/o el castigo físico y	8	Se ha eliminado la actuación del CONEI por escapar a sus funciones, descritas en el reglamento de La Ley General de Educación.

	<p>humillante, deben comunicar el incidente de inmediato a la dirección de la institución educativa o ante las instancias correspondientes, de acuerdo a los protocolos de atención del Ministerio de Educación. En ese mismo marco, solicitan la asistencia integral del estudiante afectado.</p> <p>Los padres y apoderados de los estudiantes que realizan los actos de violencia, hostigamiento o intimidación están obligados a brindar toda su colaboración para restablecer la convivencia democrática en la escuela, comprometiéndose a que sus hijos cumplan con la consejería respectiva.</p>		De otro lado, <u>el nuevo texto sustitutorio</u> demanda: (1) Reportar el incidente de inmediato, (2) Que el Ministerio de Educación cuente con protocolos de atención, y (3) Que los padres/apoderados de agresores escolares, contribuyan a mejorar la convivencia escolar.
1.9	<p>Artículo 9: Obligaciones de la Defensoría del Pueblo La Defensoría del Pueblo hace el seguimiento y la supervisión del cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley y su Reglamento, en el marco de las atribuciones y competencias establecidas en la Constitución Política del Perú y su Ley Orgánica, en coordinación con el Ministerio de Educación.</p>	9	No hay mayor cambio.
1.10	<p>Artículo 10. Obligaciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) Las infracciones derivadas del incumplimiento de la presente Ley, por parte de las instituciones educativas privadas, que impliquen afectaciones a los derechos de los consumidores, son conocidas y sancionadas por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, INDECOPI, en el ámbito de su competencia y en el marco de lo establecido en el Código de Protección y Defensa del Consumidor.</p>	10	La propuesta es más concreta sobre el rol del INDECOPI, en cuanto a la promoción del mercado y la protección de los derechos de los consumidores.
Nuevo texto sustitutorio		29719: Art.	Diferencias
1.11	<p>Artículo 11. Registro virtual para casos de violencia escolar. Cada institución educativa tiene la obligación de afiliarse a la plataforma virtual especializada contra la violencia escolar del Ministerio de Educación, para registrar y atender los casos de violencia escolar que cualquier persona pueda reportar. Bajo responsabilidad del director, en dicha plataforma, se debe</p>	11	Este artículo le dará nacimiento legal a la política del sector educación para atender casos de violencia escolar. El SíseVe (www.SiseVe.pe) es una de las primeras plataformas virtuales en el mundo con la que un Estado registra, atiende y le da seguimiento a los casos de violencia escolar. De acuerdo a la Resolución de Secretaría General N°364-2014-MINEDU y a la Resolución Ministerial N°556-2014-MINEDU, es de carácter obligatorio que las escuelas públicas y privadas se afilien al SíseVe.

	asegurar la atención de cualquier tipo de violencia escolar y el registro de todas las medidas de protección adoptadas.		<p>A través del SiseVe, cualquier testigo o víctima de violencia escolar puede reportar un incidente de manera simple y confidencial. La atención del caso está a cargo de la propia Institución Educativa, para lo que cuenta con la asistencia técnica de los responsables del sistema en la UGEL, DRE y MINEDU. Dependiendo del caso, el escolar afectado podría ser derivado a uno o varios servicios especializados (CEM, Posta de Salud, Fiscalía de Familia, entre otros) ubicados en su localidad.</p> <p>A nivel nacional y desde su lanzamiento (15.09.13), hemos atendido a casi 2,500 casos y afiliado a más de la mitad de escuelas. En el 2014, esta plataforma virtual ganó la categoría "Servicio al cliente" y fue finalista en "Innovación Tecnológica" en el concurso "Creatividad Empresarial". Meses antes, el SiseVe quedó entre las tres mejores prácticas de "Simplificación de Trámites" en el concurso "Buenas Prácticas en Gestión Pública" – con solo un año de funcionamiento.</p>
1.12	Artículo 12: Medidas de prevención y protección El Ministerio de Educación coordina con Ministerio de Salud, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y otros sectores, para la promoción de la convivencia democrática, la prevención y atención integral a los estudiantes afectados por la violencia en las instituciones educativas.	12	El nuevo texto sustitutorio amplía la potencial cobertura del escolar afectado (agresor o agredido).
1.13	Artículo 13: Información a la comunidad educativa Al inicio del año escolar, cada institución educativa debe brindar información a los y las integrantes de su comunidad sobre las normas y principios de la convivencia democrática y la prohibición de todo tipo de violencia escolar en perjuicio de las y los estudiantes – cometido por cualquier medio, incluyendo virtual, telefónico, electrónico u otro. Dicha información, además, debe contar con el procedimiento para reportar este tipo de incidentes, de acuerdo a los protocolos de atención del Ministerio de Educación.	13	Si bien ya es una práctica en las escuelas, se refuerza este mensaje con la demanda de los protocolos de atención del MINEDU.
2	Artículo 2º.- Implementación y financiamiento La implementación de las acciones previstas en el artículo precedente se financian con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.	N/A	Nuevo.
Nuevo texto sustitutorio		29719: Art.	Diferencias
3	Artículo 3º.- Contratación progresiva de Profesionales. La contratación de un profesional de Psicología o de Trabajo Social, se realiza en forma progresiva y prioritaria en las		Para acercarse a cubrir la demanda de este tipo de profesionales a nivel nacional, el nuevo texto sustitutorio plantea la opción de contratar egresados.

	instituciones educativas públicas, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, los lineamientos técnicos normativos y los plazos dispuestos por el Ministerio de Educación. En los lugares donde aún no exista un profesional de Psicología o de Trabajo Social, excepcionalmente, las instituciones educativas públicas y privadas pueden celebrar convenios para la designación de egresados de las citadas carreras profesionales.		
4	Artículo 4°.- Plataforma virtual especializada contra la Violencia Escolar. Declárese de interés nacional la Plataforma virtual especializada contra la Violencia Escolar para registrar, atender y gestionar los casos de este tipo de violencia.		El <u>nuevo texto sustitutorio</u> faculta al Sector Educación que gestione nacionalmente los casos de violencia escolar de manera asertiva, en tiempo real y de acuerdo a protocolos basados en evidencia y de acuerdo a los recursos públicos.
5	Artículo 5°.- Informe ante el Congreso de la República El Ministerio de Educación informa anualmente a la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso de la República acerca de las acciones desarrolladas por el Sector, en el marco de lo dispuesto por la presente Ley y su Reglamento.	10	La <u>Ley 29719</u> demanda que tanto INDECOPi como el MINEDU le reporten al Congreso de la República sobre esta Ley. El <u>nuevo texto sustitutorio</u> deja claro que es el MINEDU, el único encargado de informarle a la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso de la República sobre los avances de la implementación de la Ley.
DT	DISPOSICIONES TRANSITORIAS PRIMERA.- IMPLEMENTACION PROGRESIVA DE LA PLATAFORMA VIRTUAL ESPECIALIZADA CONTRA LA VIOLENCIA ESCOLAR La Plataforma virtual especializada contra la Violencia Escolar, a que hace referencia la presenta Ley, se implementará en las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada (IGED) de todo el país, de manera progresiva.	N/A	Nuevo.
DT	SEGUNDA.- REGLAMENTACIÓN El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley en el plazo de 60 días calendarios contados a partir de su vigencia.	DC 1°	Igual.

Elaboración: DIGC – Minedu

Anexo 3: Cuadro de normativa relacionada a violencia escolar

Tipo Documento	Nº Documento	Fecha	Asunto / Sumilla
RESOLUCIÓN DE SECRETARIA GENERAL	364-2014-MINEDU	2/04/2014	APROBAR LOS LINEAMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA VIOLENCIA ESCOLAR, DENOMINADA "PAZ ESCOLAR", EN LAS INSTANCIAS DE GESTIÓN EDUCATIVA DESCENTRALIZADA.
RESOLUCIÓN VICE-MINISTERIAL	0029-2013-ED	23/09/2013	APROBAR EL DOCUMENTO DENOMINADO ORIENTACIONES PARA LAS ACTIVIDADES CELEBRACIÓN DE LA SEMANA DE LA DEMOCRACIA:" EN DEMOCRACIA GANAMOS TODOS", EL MISMO QUE COMO ANEXO FORMA PARTE INTEGRANTE DE LA PRESENTE RESOLUCIÓN VICEMINISTERIAL.
RESOLUCIÓN MINISTERIAL	0519-2012-ED	21/12/2012	APRUEBAN DIRECTIVA Nº 019-2012-MINEDU-VMGI-OET "LINEAMIENTOS PARA LA PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LAS Y LOS ESTUDIANTES CONTRA LA VIOLENCIA EJERCIDA POR PERSONAL DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS" - DEJAR SIN EFECTO LA R.M 0405-2007-ED.
RESOLUCIÓN MINISTERIAL	0431-2012-ED	7/11/2012	APRUEBAN DIRECTIVA 014-2012-MINEDU-VMGP "NORMAS Y ORIENTACIONES PARA EL DESARROLLO DEL AÑO ESCOLAR 2013 EN LA EDUCACIÓN BÁSICA".
DECRETO SUPREMO	010-2012-ED	3/06/2012	APRUEBAN EL REGLAMENTO DE LA LEY Nº 29719 LEY QUE PROMUEVE LA CONVIVENCIA SIN VIOLENCIA EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS.
LEY	29719	25/06/2011	LEY QUE PROMUEVE LA CONVIVENCIA SIN VIOLENCIA EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS.
RESOLUCIÓN MINISTERIAL	0237-2011-ED	8/06/2011	ESTABLECEN DISPOSICIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL "LIBRO DE RECLAMACIONES" EN EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS A NIVEL NACIONAL.
RESOLUCIÓN DIRECTORAL	0343-2010-ED	9/04/2010	APROBAR LAS NORMAS PARA EL DESARROLLO DE LAS ACCIONES DE TUTORIA Y ORIENTACIÓN EDUCATIVA EN LAS DIRECCIONES REGIONALES DE EDUCACIÓN, UNIDADES DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL E INSTITUCIONES EDUCATIVAS.
RESOLUCIÓN VICE-MINISTERIAL	0022-2007-ED	9/06/2007	APROBAR LAS "NORMAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA Y DISCIPLINA ESCOLAR, EL USO ADECUADO DEL TIEMPO Y LA FORMACIÓN CIUDADANA, CÍVICA Y PATRIÓTICA DE LOS ESTUDIANTES DE LAS INSTITUCIONES Y PROGRAMAS DE LA EDUCACIÓN BÁSICA".
RESOLUCIÓN MINISTERIAL	0405-2007-ED*	10/09/2007	LINEAMIENTOS DE ACCIÓN EN CASO DE MALTRATO FÍSICO Y/O PSICOLÓGICO, HOSTIGAMIENTO SEXUAL Y/O VIOLACIÓN DE LA LIBERTAD SEXUAL A ESTUDIANTES DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS
DIRECTIVA	Nº 001 – 2007 – VMGP/ DITOE	31/01/2007	NORMAS PARA EL DESARROLLO DE LAS ACCIONES DE TUTORIA Y ORIENTACIÓN EDUCATIVA EN LAS DIRECCIONES REGIONALES DE EDUCACIÓN, UNIDADES DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL E INSTITUCIONES EDUCATIVAS
DIRECTIVA	Nº 002-2006-VMGP/DITOE	19/04/2006	NORMAS PARA EL DESARROLLO DE LAS ACCIONES Y FUNCIONAMIENTO DE LAS DEFENSORÍAS ESCOLARES DEL NIÑO Y DEL ADOLESCENTE (DESNAS) EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS
DIRECTIVA	Nº 001-2006-VMGP/DITOE	19/04/2006	NORMAS PARA EL DESARROLLO DE LA CAMPAÑA DE SENSIBILIZACIÓN Y PROMOCIÓN "TENGO DERECHO AL BUEN TRATO" QUE INCLUYE A LA CONVIVENCIA ESCOLAR DEMOCRÁTICA

*Dejado sin efecto por la RM 0519-2012-ED

Fuente: Sistema de Información Jurídica de Educación (SIJE)

Elaboración: Propia